

**LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y  
SUS IMPLICACIONES EN FAVOR DEL ACCESO DE LAS PERSONAS A LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**NASOLY CAMACHO SOTOMONTE**

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO  
ÁREA DE DERECHO PÚBLICO  
BOGOTÁ, D. C.  
2014**

**LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y  
SUS IMPLICACIONES EN FAVOR DEL ACCESO DE LAS PERSONAS A LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**NASOLY CAMACHO SOTOMONTE**

**Trabajo de grado para optar al título de  
Abogada**

**Directora  
NUBIA GONZÁLEZ CERÓN  
Abogada**

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO  
ÁREA DE DERECHO PÚBLICO  
BOGOTÁ, D. C.  
2014**



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Nota de aceptación

---

---

---

Bogotá D. C., febrero de 2014

*A mi familia, motivo de mi inspiración,  
especialmente a mi esposo que me apoyo  
incondicionalmente, y a todos aquellos que me  
alentaron, para llevar a feliz término esta  
gran etapa de mi vida.*

*Nasoly C.*

## **AGRADECIMIENTOS**

La autora expresa sus agradecimientos a:

La Doctora Nubia González Cerón, Directora del área de Derecho Público, de quien he recibido su apoyo y colaboración en el desarrollo de la investigación y formación en este campo.

Los docentes de la facultad de derecho de la Universidad Católica, quienes me impartieron sus conocimientos, en cada una de las áreas.

Los compañeros(as) con quienes compartí trabajo en equipo y contribuyeron con mi formación social y jurídica.

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. MARCO TEÓRICO	15
1.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO	18
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	21
2.1 FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	22
2.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN	23
2.3 PRINCIPIOS	23
2.3.1 Principio de buena fe	24
2.3.2 Principio de participación	25
2.3.3 Principio de responsabilidad	25
2.3.4 Principio de moralidad	26
2.3.5 Principio de transparencia y publicidad	26
2.3.6 Principio de coordinación	27
2.3.7 El principio de eficacia	28
2.4 FORMAS DE INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	28
3. DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES, IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES	29
3.1 DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS ADMINISTRADOS	31
3.1.1 Deber de información al público	32
3.2 PROHIBICIONES	32
3.3 DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LA JURISPRUDENCIA Y EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES	33
3.4 IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES	39
3.5 TRÁMITE DE IMPEDIMENTOS RECUSACIONES	40
4. DERECHO DE PETICIÓN	41
4.1 OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN	49
4.1.1 Objeto del derecho de petición	49
4.2 MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN	55
4.2.1 Solicitar el reconocimiento de un derecho	55
4.2.2 La intervención de una autoridad o funcionario	55
4.2.3 Resolución de una situación jurídica	56
4.2.4 Prestación de un servicio	56

	pág.
4.2.5	Requerir información 56
4.2.6	Formular consultas 59
4.2.7	Examinar 61
4.2.8	Requerir copias de documentos 61
4.2.9	Formular quejas 62
4.2.10	Formular denuncias 63
4.2.11	Formular reclamos 63
4.2.12	Interponer recursos 63
4.3	TÉRMINO PARA RESOLVER LAS DISTINTAS PETICIONES 64
4.4	PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES 65
4.5	CONTENIDO DE LAS PETICIONES 69
4.6	PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TÁCITO 73
4.7	PETICIONES IRRESPETUOSAS, OSCURAS Y REITERATIVAS 75
4.8	ATENCIÓN PRIORITARIA DE PETICIONES 76
4.9	FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA 77
4.10	ORGANIZACIÓN PARA EL TRÁMITE INTERNO Y DECISIÓN DE LAS PETICIONES 79
4.11	DEBERES DE LOS PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES Y DE LOS SERVIDORES DE LA PROCURADURÍA Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 79
4.12	DEBERES DE LOS PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES Y DE LOS SERVIDORES DE LA PROCURADURÍA Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 80
5.	DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES, REGLAS ESPECIALES 82
5.1	INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS RESERVADOS 86
5.2	INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA 89
5.3	INAPLICABILIDAD DE LAS EXCEPCIONES 90
5.4	ALCANCE DE LOS CONCEPTOS 90
5.5	REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS 91
5.6	PETICIONES ENTRE AUTORIDADES 92
5.7	FALTA DISCIPLINARIA 92
6.	DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PRIVADAS 95
6.1	DERECHO DE PETICIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES 95
6.2	DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR E INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL 97
7.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL 100



	pág.
7.1	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y ESPECIAL 106
7.2	TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN Y AUDIENCIAS 107
7.3	FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES 109
7.4	DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS 110
7.5	INTERVENCIÓN DE TERCEROS 111
7.6	CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS 111
7.7	PRUEBAS 113
7.8	CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA 114
7.9	CONTENIDO DE LA DECISIÓN 115
7.10	ACTOS DEFINITIVOS 116
7.11	DECISIONES DISCRECIONALES 116
7.12	CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES 117
8.	MECANISMOS DE CONSULTA PREVIA 118
8.1	CONSULTA OBLIGATORIA 118
9.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO 119
10.	UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 122
11.	PUBLICACIONES, CITACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES 125
12.	LOS RECURSOS 134
12.1	RECURSO DE REPOSICIÓN 138
12.2	RECURSO DE APELACIÓN 138
12.3	RECURSO DE QUEJA 139
12.4	TÉRMINO PARA INTERPONER RECURSOS 139
12.5	REQUISITOS PARA INTERPONER RECURSOS 140
13.	SILENCIO ADMINISTRATIVO 142
14.	CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 147
15.	CONCLUSIONES 154

	pág.
16. RECOMENDACIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	158

## LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Comparativo finalidad, ámbito de aplicación y principios	21
Cuadro 2. Derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones	29
Cuadro 3. Comparativo conflictos de interés y causales de impedimento y recusación	35
Cuadro 4. Comparativo. derecho de petición ante autoridades	41
Cuadro 5. Comparativo: derecho de petición ante autoridades, reglas especiales	82
Cuadro 6. Comparativo nueva norma de la Ley 1437 con el Decreto 01 de 1984	93
Cuadro 7. Comparativo reglas generales	100
Cuadro 8. Consulta obligatoria	118
Cuadro 9. Comparativo: publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones	125
Cuadro 10. Comparativo recursos	134
Cuadro 11. Comparativo: silencio administrativo	142
Cuadro 12. Comparativo: conclusión del procedimiento administrativo	147

## **RESUMEN**

Este trabajo presenta un comparativo entre el Código Contencioso administrativo y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, evidenciando las modificaciones efectuadas por la nueva norma y realizando un análisis de esas modificaciones.

De esta manera se permitirá al lector encontrar elementos que favorezcan la comprensión de la nueva norma, sin desconocer los aportes que perduran del Decreto 01 de 1984, además de destacar los aportes hechos por la comisión redactora y los demás intervinientes en la producción de esta ley, que está acorde a las nuevas tendencias de la administración pública, pero sobre todo que se articula bajo los derechos y principios de la Constitución Política de Colombia.

El trabajo de investigación permitirá responder si en efecto la nueva reglamentación del procedimiento administrativo y sus herramientas jurídicas son mas eficaces para la garantía de los derechos de las personas en sus actuaciones ante las autoridades administrativas.

**PALABRAS CLAVE:** DERECHO ADMINISTRATIVO-TRABAJOS DE GRADO; DERECHO PÚBLICO; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; COLOMBIA; ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, RECURSO ADMINISTRATIVOS; ADMINISTRATIVO; ADMINISTRACION PUBLICA-LEGISLACION; DERECHOS CIVILES; DEBERES; DERECHOS.

## INTRODUCCIÓN

La ley 1437 de 2011 se constituye en el marco de referencia, bajo el cual se regirán los procedimientos en la administración pública en Colombia, permitiendo de esta manera a todos los funcionarios tener reglas claras que favorecerán el cumplimiento de sus funciones. También la norma promueve la protección de los derechos de las personas frente a la administración, favoreciendo la interacción efectiva entre el Estado y todos sus administrados.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituyó al anterior Código Contencioso Administrativo; y fundamenta sus modificaciones especialmente en el aspecto procedimental, que si bien en la anterior norma se contemplaban, en la ley 1437 de 2011, se hacen más específicas y se mejoran en relación al tema de estudio que es el Procedimiento Administrativo.

Este trabajo presenta un comparativo entre el Código Contencioso administrativo y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo evidenciando las modificaciones hechas en la nueva norma y realizando un análisis de cada de los artículos estudiados, a manera de apreciación personal.

De esta manera se permitirá al lector encontrar elementos que favorezcan la comprensión de la nueva norma, sin desconocer los aportes que perduran del Decreto 01 de 1984, además de destacar los aportes hechos por la comisión redactora y los demás intervinientes en la producción de esta ley, que está acorde a las nuevas tendencias de la administración publica, pero sobre todo que se articula bajo los derechos y principios de la Constitución Política de Colombia.

## 1. MARCO TEÓRICO

La presentación de este capítulo está fundamentando en los aportes que hace la Doctora Nubia González Cerón en un estudio en el que se presentan los principales lineamientos teóricos que dan origen al estudio del comparativo entre el Código contencioso Administrativo en relación con la ley 1437 de 2011 y sus respectivas modificaciones.

Teniendo en cuenta que por tratarse de una norma nueva, de reciente aplicación, con vigencia julio de 2012, no se puede tener un punto de vista de la realidad; por lo tanto se presenta un análisis a partir de apreciaciones personales.

Es importante iniciar comprendiendo el significado de administrar, el cual es un obrar humano, consciente. En todo obrar se distingue un *fieri* un *y factum* o, teleológicamente, una camino y una meta. Todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Así, la ley es la meta a que nos lleva la vía legislativa, y los actos judiciales y administrativos son metas a que nos conducen el procedimiento judicial y el administrativo.

En el fondo, “toda administración es procedimiento administrativo, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo. Pero en sentido más riguroso y técnico se habla de procedimiento jurídico solamente cuando el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por consiguiente, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, no solamente la meta, sino también el camino mismo”.<sup>1</sup>

En palabras del profesor Vidal Perdomo<sup>2</sup>, el procedimiento administrativo se inaugura en el año 1925 en el derecho Austriaco, en donde se distingue la noción de derecho subjetivo como criterio principal para determinar la calidad del participante en el procedimiento administrativo, la del interés individual legítimo y la de parte; exigiéndole a la persona demostrar la existencia de su interés legítimo en virtud del derecho de fondo, para que sea admitido y pueda poner en funcionamiento la actuación administrativa y por ende pueda participar en el procedimiento administrativo.

Para el profesor García de Enterría<sup>3</sup>, en tratándose del tema del procedimiento administrativo, lo que resulta relevante es que el acto administrativo no puede ser

---

<sup>1</sup> MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. Granada: Comares, 2004, p. 58.

<sup>2</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 11 ed. Bogotá: Temis, 1997. p. 19.

<sup>3</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. 12 ed. Bogotá: Temis, 2008, v. 1, p. 43.

producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado; procedimiento que en su sentir regula: una actividad administrativa determinada para llegar a la fijación del supuesto de hecho del que hay que partir; la participación de una pluralidad de sujetos; la necesidad de adoptar unas determinadas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición formal de “partes” en el procedimiento a quienes se les garantiza la posibilidad de participar en la prueba, de ser oídos, de recibir notificaciones de los actos que los afecten, lo que en el procedimiento judicial se llama una relación jurídico procesal, en virtud de la cual el procedimiento no se limita a ser una mera ordenación técnica que establece una sucesión externa en la acción administrativa que se desarrolla a través del procedimiento sino que constituye un vínculo jurídico, de naturaleza dinámica y evolutiva, desarrollado en derechos, obligaciones y cargas, vínculo que se mantiene entre la administración y quien es parte del procedimiento a través de las distintas fases cronológicas del procedimiento y que concluye con la decisión de éste.

En razón de ello afirma el profesor García de Enterría que el procedimiento es un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos.<sup>4</sup>

En España, la Ley de Procedimiento Administrativo precisa que los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido y la jurisprudencia en forma reiterada afirma que el procedimiento garantiza a la vez la posibilidad de acierto y eficacia en la Administración y los derechos de los particulares afectados por los actos administrativos.

El procedimiento administrativo es jurídico en cuanto implica el sometimiento al principio de la legalidad. Obliga a la administración a seguirle y suministra garantías y defensas a los particulares. De ahí que la propia Constitución Española se pronuncie sobre el procedimiento y señale que la ley regulará el procedimiento a través del cual los actos administrativos deben producirse, sin que en ningún caso pueda omitirse el trámite de audiencia al interesado constitucionalizando este decisivo trámite.

El procedimiento administrativo es el “conjunto concatenado de actos o actuaciones administrativas de trámite destinadas a asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la resolución que le pone término y a garantizar los derechos de los ciudadanos afectados y las exigencias de los intereses públicos en juego”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ibíd., v. 1, p. 46.

<sup>5</sup> BOCANEGRA SIERRA, Raúl Eugenio. La teoría del acto administrativo. Barcelona: Iustel, 2005, p. 77.

El procedimiento constituye una exigencia (hoy en el derecho Español con rango constitucional: artículo 105.3) indispensable para poder considerar válida la actuación de la administración; exigencia que en un Estado de Derecho tiene tal importancia que lleva a considerar la obligación de actuar conforme a un procedimiento como requisito mínimo y sine qua non de toda actuación administrativa.<sup>6</sup>

El procedimiento administrativo es “el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad. Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encausar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos”.<sup>7</sup>

El profesor Manuel María Díez, considera que el acto administrativo no surge por floración espontánea, sino que es el fruto del esfuerzo coordinado de varios órganos que tienden a la consecución del mismo fin. El acto administrativo surge como consecuencia de una sucesión o de una cadena de actos de distinto alcance y contenido, que serían los actos de trámite que conducen al último eslabón de aquélla, que es el acto final en el que se contiene la voluntad de la administración. Los actos administrativos han de seguir antes de su nacimiento un camino previamente determinado por el derecho. Ese conjunto de trámites y formalidades es el procedimiento administrativo. Se podrá decir, entonces “que el procedimiento administrativo es el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos”.<sup>8</sup>

Para el profesor Alessi, el procedimiento administrativo “viene a representar el desarrollo del conjunto de actividades que desembocan en una manifestación. Se trata por ello de una noción esencialmente formal, referente al aspecto dinámico del fenómeno mencionado y que, por lo tanto, se resuelve en una sucesión de momentos en el tiempo. Esta noción de procedimiento administrativo referida al desarrollo de una serie de actividades funcionalmente unitarias por estar dirigidas a la realización de un único interés sustancial mediante el ejercicio de un poder, es la noción más estricta técnicamente precisa”.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> BELADÍEZ ROJO, Margarita. Validez y eficacia de los actos administrativos. Madrid: Marcial Pons, 1994. p. 146.

<sup>7</sup> SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1974. v.2, p. 49.

<sup>8</sup> DíEZ, Manuel María. Derecho administrativo. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1976. v. 1, p. 180.

<sup>9</sup> ALESSI, Renato, Instituciones de derecho administrativo. Barcelona: Bosch, 1970, v. 1, p. 68.



Conforme al criterio de los doctrinantes que antes se han referido, bien puede afirmarse que en el llamado procedimiento administrativo se da curso a ciertos derechos de las personas, derechos que formulan ante la autoridad administrativa a través del ejercicio del derecho de petición con el fin de obtener un resultado jurídico<sup>10</sup>

## **1.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COLOMBIANO**

El Código Contencioso Administrativo, adoptado mediante la Ley 167 de 1941, en el Título III, Capítulo VIII, reglamentó la llamada vía gubernativa o procedimiento gubernativo, pero guardó absoluto silencio acerca de la reglamentación del procedimiento que debía seguir la administración pública para la expedición de un acto administrativo; fue el Decreto Ley 2733 de 1959, la norma que por primera vez reglamentó el llamado procedimiento administrativo.

Este decreto, tal como lo anotó la ponencia al proyecto de Ley “por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo”, que posteriormente se convirtió en la Ley 58 de 1982, representó un significativo avance en cuanto a elementos de la estructuración de un procedimiento administrativo general, pues incorporó normas sobre notificaciones, recursos, silencio administrativo, agotamiento de la vía gubernativa, revocación de los actos administrativos e intangibilidad de los que creen situaciones jurídicas individuales o reconozcan derechos de esa categoría.

De la reglamentación contenida en el mencionado Decreto 2733 de 1959, resulta relevante mencionar algunas de sus características:

- Se impuso como deber primordial de todos los funcionarios o agentes públicos, vinculados a las ramas del poder público o a los establecimientos o institutos oficiales o semioficiales, nacionales, departamentales o municipales, hacer efectivo el derecho que consagraba el artículo 45 de la Constitución de 1886, es decir, el derecho de petición.
- A los Ministros, departamentos Administrativos, Institutos oficiales y semioficiales y a las Gobernaciones les delegó la obligación de reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les correspondan resolver, señalando para ello un plazo máximo según la categoría o calidad de los negocios, tales reglamentos debían ser aprobados por la Procuraduría General de la Nación.
- Estableció un término de quince días, contados a partir de la fecha de recibo de la petición, para resolverla, autorizando a la autoridad administrativa a ampliar dicho plazo cuando no fuere posible resolver en el término de quince días, caso

---

<sup>10</sup> INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER. Memorias conceptuales: 2010 – 2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012, p. 59ss.

en el cual, la autoridad tenía la obligación de informarle al peticionario, expresando los motivos de la demora e indicando la fecha en que se resolvería la petición presentada.

Advirtió el legislador extraordinario, que el funcionario a quien le corresponda resolver una petición deberá hacerlo en términos definidos, es decir, concediendo o negando lo que se pide.

En cuanto a la notificación del acto administrativo que resuelve la petición, y que el Legislador extraordinario denominó como providencias, ordenaba en el artículo 10 que las providencias que pongan fin a una actuación administrativa de carácter nacional se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, en defecto de la notificación personal, podrá acudir a la notificación por edicto, precisaba igualmente, que la notificación podía extenderse a terceros que resultaran afectados por el acto administrativo. Como requisito esencial de la notificación señalaba la obligación de la autoridad administrativa de indicarle al peticionario, en el texto de la notificación, los recursos que legalmente proceden contra la providencia notificada, precisando que la omisión de indicar los recursos, implica que no se tenga por hecha la notificación y que la respectiva providencia, no produzca efectos legales, a menos que la persona interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ello o utilice en tiempo los recursos legales.

A continuación el mencionado decreto reglamenta los recursos que proceden en la vía gubernativa, el término para interponerlos y las reglas para el agotamiento de la vía gubernativa, distinguiendo en el artículo 17, para efecto de la interposición de los recursos gubernativos, los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas generales de los creadores de situaciones jurídicas individuales, precisando entonces que los actos creadores de situaciones jurídicas generales, no eran susceptibles de recursos gubernativos.

La reglamentación del procedimiento administrativo en los términos del Decreto-Ley 2733 de 1959, fue una reglamentación que guardó absoluto silencio acerca del procedimiento que debía seguirse para la expedición del acto administrativo de contenido particular, omisión legal que no permitía evidenciar la responsabilidad y las obligaciones de la autoridad administrativa en la expedición del acto administrativo, pues la teoría del acto administrativo, como producto jurídico de los procedimientos administrativos, apenas si se esbozaba en el Decreto 2733 de 1959, situación que permitió que algunos doctrinantes observaran que el Decreto 2733 de 1959 al regular el procedimiento administrativo lo hacía en el momento en que este terminaba, crítica fundamentada en que el artículo 10 del decreto en comento ordenaba notificar los actos que le ponían fin a una actuación administrativa, sin haber reglamentado el momento en el cual se había iniciado la actuación administrativa.

Mediante la Ley 58 de 1982, se le concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo; en ejercicio de tales facultades el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley 01 de 1984.

El decreto Ley 01 de 1984, establece por primera vez en Colombia un procedimiento administrativo general, de la ausencia de tal procedimiento y de la necesidad de establecerlo, da cuenta la ponencia presentada al proyecto de ley mediante el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo.

La Ley 1437 de 2011 por primera vez denomina el Código “de Procedimiento Administrativo”, colocándose al nivel del derecho comparado en este tema y ello pone de manifiesto la importancia jurídica que esta institución tiene como itinerario jurídico que debe cumplir la autoridad pública en la expedición de un acto administrativo reglado.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ibíd., p. 59ss.

## 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Cuadro 1. Comparativo finalidad, ámbito de aplicación y principios.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p><b>ARTICULO 2. OBJETO DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA.</b> El cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes.</p> <p>La adecuada prestación de los servicios públicos.</p> <p>La efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley.</p>	<p><b>ART.1o. FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA.</b> Proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas. La primacía de los intereses generales. La sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico. El cumplimiento de los fines estatales. El cumplimiento eficiente y democrático de la administración. La observancia de los deberes del estado y de los particulares.</p>
<p><b>ARTICULO 1. CAMPO DE APLICACIÓN.</b> APLICA: A los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. NO APLICA: En los procedimientos militares o de policía. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.</p>	<p><b>ART. 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> APLICA: A todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, también se refiere a los órganos autónomos e independientes y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.  NO APLICA Procedimientos especiales y a los procedimientos militares o de policía. Para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.</p>
<p><b>ART. 3. PRINCIPIOS</b> Economía, Celeridad, Eficacia, Imparcialidad,</p>	<p><b>ART.3. PRINCIPIOS.</b> Los Constitución Política, los de la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Economía</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
Publicidad Contradicción	Celeridad Eficacia Publicidad Debido proceso Igualdad Imparcialidad Buena fe Moralidad Participación Responsabilidad transparencia Coordinación
<b>ART. 4. CLASES PERSONAS QUE PUEDEN INICIAR ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS</b> 1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general. 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular. 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. 4. Por las autoridades, oficiosamente.	<b>ART. 4. FORMAS DE INICIAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS</b> 1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general. 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular. 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. 4. Por las autoridades, oficiosamente.

Fuente: Autora.

## 2.1 FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Del texto del artículo 1 resulta relevante observar el marco de la finalidad del procedimiento administrativo fijado por el Legislador, el cual es mucho más explícito y preciso que el contenido en el decreto 01 de 1984 que se limitaba al cumplimiento de los cometidos estatales.

La finalidad del procedimiento administrativo se traduce en: proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el cumplimiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del estado y de los particulares.

Ese artículo primero pone de manifiesto la conceptualización del llamado estado social de derecho e introduce las finalidades del procedimiento administrativo a la teoría de la constitucionalización del derecho administrativo; el concepto de la constitucionalización del derecho administrativo se nota en el primer artículo de la

ley 1437 en los siguientes mandatos legales: primero, cuando el legislador en desarrollo de lo previsto en los artículos 1 y 209 de la C. P. dispone como finalidad del procedimiento administrativo la primacía de los intereses generales.

Segundo, cuando impone la obligación de observar los deberes del Estado previstos en el artículo 2 Constitucional: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tercero, cuando decide que el cumplimiento eficiente de la administración conlleva un tinte democrático, rasgo deducido, también del artículo 2 que ordena que el estado debe facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

De otro lado se observa que por primera vez el legislador eleva a categoría legal el “principio de legalidad”, principio que a la fecha no había sido regulado legalmente.

## **2.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Del artículo 2º del código de procedimiento administrativo se establece que a diferencia de la enunciación casi que taxativa de las entidades a quienes se les aplicaba el Decreto Ley 01 de 1984 y que hacía referencia el artículo 1 ibidem, la Ley 1437 de 2011 enuncia en forma genérica pero precisa que este procedimiento administrativo es de aplicación a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, también se refiere a los órganos autónomos e independientes y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.

Consagra las excepciones al campo de aplicación de esta normatividad tal y como venía rigiendo desde el decreto 01 de 1984, es decir, a los actos discrecionales a los procedimientos especiales y a los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

## **2.3 PRINCIPIOS**

La Ley 1437 de 2011 adiciona otros principios a los que venían rigiendo y cuya reglamentación se encontraba en el artículo 3 del Decreto 01 de 1984, se adicionan los principios de debido proceso, de igualdad, de buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia y coordinación, para un total de 13 principios.

Recordemos que los principios son fundamentales en la interpretación y aplicación de la ley y para llenar los vacíos de la misma y por ello el artículo

tercero ordena que las autoridades deban interpretar y aplicar las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 3, en la Constitución y la ley.

Los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad, que consagra el artículo 3 del Decreto 01 de 1984 sufrieron una modernización en su concepto, buscando que la actividad de la administración sea de calidad, implementando e incentivando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

2.3.1 Principio de buena fe. El principio de buena fe se encuentra regulado en la Constitución Política en el artículo 83 y el mismo ha sido objeto de importantes pronunciamientos jurisprudenciales.

De los diversos pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, puede consultarse la sentencia C-544 de 1994, que al respecto dice:

La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe.

Teniendo en cuenta lo anterior, a primera vista, el artículo transcrito parecería inútil. ¿Por qué se incluyó en la Constitución? La explicación es sencilla: se quiso proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe. En la exposición de motivos de la norma originalmente propuesta, se escribió:

«La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio. Este mandato, que por evidente parecería innecesario, estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del interesado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado

de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal».

Claro resulta por qué la norma tiene dos partes: la primera, la consagración de la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas. La segunda, la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas.

Es, pues, una norma que establece el marco dentro del cual deben cumplirse las relaciones de los particulares con las autoridades públicas. Naturalmente, es discutible si el hecho de consagrar en la Constitución la regla de la buena fe, contribuya a darle una vigencia mayor en la vida de relación, o disminuya la frecuencia de los comportamientos que la contrarían.<sup>12</sup>

Respecto de este principio y específicamente de su consagración como principio rector del procedimiento administrativo, resulta oportuno mencionar que la buena fe es el corolario del “Principio de Protección de la Confianza Legítima”, principio éste que resultará de trascendental importancia y aplicación en el desarrollo del procedimiento administrativo, así la Ley 1437 no lo haya consagrado como un principio rector del mismo.

2.3.2 Principio de participación. Este principio es un desarrollo de una de las finalidades del procedimiento administrativo “la democratización de la administración” y señala que las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

El Preámbulo de la Constitución Política y los artículos 1 y 270 hacen referencia a este principio.

2.3.3 Principio de responsabilidad. El principio de responsabilidad se desarrolla con fundamento en los artículos 6, 90 y 124 de la Constitución Política y es definido por la misma Ley 1437 en los siguientes términos: las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos. Respecto de este principio resulta ilustrativo lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-693 de 2008.

---

<sup>12</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1º de diciembre de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.



2.3.4 Principio de moralidad. El Legislador de 1993 se refirió por primera vez al principio de transparencia en la Ley 80 o Ley de Contratación Estatal.

El Decreto Ley 19 de 2012 en su artículo 3 dispone que toda actuación administrativa debe “ceñirse a los postulados de la ética y cumplirse con absoluta transparencia en interés común. En tal virtud todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas”.<sup>13</sup>

El Consejo de Estado se ha referido a los casos que en su criterio pueden amenazar la moralidad administrativa:

Al respecto, la Sección Tercera en múltiples pronunciamientos ha intentado darle concepto, contenido y alcance, para lo cual se ha dicho que existe amenaza o vulneración de la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular – noción que la aproxima a la desviación de poder; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación – concepción que reconoce la importancia axiológica y principiologista del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento. También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo.<sup>14</sup>

2.3.5 Principio de transparencia y publicidad. El principio de publicidad se encuentra desarrollado en los artículos 74 y 209 de la C. P. y tiene relación directa con el principio de transparencia el cual como anotamos al referirnos al principio de moralidad tuvo su primer desarrollo en la Ley de Contratación Estatal. La relación de estos dos principios permite afirmar que mientras más pública sea la actividad administrativa mayor transparencia se podrá predicar de la misma.

---

<sup>13</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 19 de 2012 (enero 10). Art. 3.

<sup>14</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia 14 de abril de 2010. Proc.2005-01472-01, Sección III. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

El principio de publicidad, interpretado en el contexto de la nueva normatividad que en el tema del procedimiento administrativo contiene la Ley 1437 de 2011, permite afirmar que este principio se materializa en dos derechos para las personas: el derecho a revisar y consultar los documentos públicos y el derecho a obtener copias de tales documentos salvo las reservas legales.\*

2.3.6 Principio de coordinación. Este principio fue desarrollado por el constituyente en el artículo 209 cuando dispone que las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Así que mediante este principio se busca que todas las autoridades coordinen sus actuaciones y busquen una misma y única finalidad.

Respecto de este principio, resulta ilustrativo lo afirmado por la Corte Constitucional en sentencia C-822 de 2004.

La Constitución Política consagra dos modalidades de coordinación: una, como principio que admite la concertación entre entidades u organismos, evento en que no se presentan relaciones jerárquicas o de subordinación entre ellos (arts. 48, 209, 246, 288, 298 y 329, por ejemplo), y otra, como atribución a cargo de los responsables de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre la autoridad que coordina y los encargados de la ejecución de la labor (por ejemplo, arts. 250 y 298).

El artículo 209 de la Constitución dispone que "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado", con lo cual ese mandato se ubica preferentemente en la primera modalidad de coordinación a que se ha hecho referencia. Desde ese punto de vista, se entiende por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común.

Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa.

Por tratarse de un principio de carácter funcional, cimentado en el reparto de competencias comunes entre autoridades públicas, su aplicación no está condicionada por el perfil del servidor público que actúe en un momento determinado, sino por la existencia de políticas institucionales y de acuerdos concretos de coordinación. En otras

---

\* Véase lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

palabras, dado que las funciones de las entidades públicas y las funciones de los empleos son independientes de sus titulares, el principio de coordinación no está supeditado a consideraciones coyunturales de carácter político, social o cultural de los empleados sino al diseño institucional de la estructura de la administración y al cumplimiento de los fines del Estado.

Para la Corte Constitucional, el principio de coordinación, que tiene su raigambre constitucional, `no puede identificarse con el de control o tutela´ por cuanto la coordinación "implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios."<sup>15</sup>

2.3.7 El principio de eficacia. Este principio aparece por primera vez en el derecho Colombiano en el decreto 01 de 1984, luego es elevado a categoría constitucional en el artículo 209 y tiene como características esenciales: Primacía del derecho sustancial sobre lo formal, evitar decisiones inhibitorias, removiendo obstáculos formales.

## **2.4 FORMAS DE INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Ley 1437 de 2011 mantiene la misma disposición que existía en el Decreto 01 de 1984 en su artículo 4 cuando afirmaba que la actuación administrativa se podía iniciar de cuatro formas: por quienes ejercen el derecho de petición en interés general; por quienes lo ejercen en interés particular; por quienes obran en cumplimiento de una obligación legal y cuando la autoridad inicia la actuación en forma oficiosa.

---

<sup>15</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-822 de 31 de agosto de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

### 3. DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES, IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

Cuadro 2. Derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones.

<b>LEY 1437 DE 2011 NORMAS NUEVAS</b>	
<b>ART. 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.</b>	
1. Presentar peticiones. 2. Conocer el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, de documentos. 3. Obtener información que repose en los registros y archivos públicos 4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones. 5. Ser tratado con el respeto 6. Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en estado de indefensión 7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas. 8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa 9. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.	
<b>ART. 6. DEBERES DE LAS PERSONAS.</b>	
1. Acatar la Constitución y las leyes. 2. Obrar conforme al principio de buena fe 3. Ejercer con responsabilidad sus derechos. 4. Observar un trato respetuoso con los servidores públicos.	
<b>ART.7. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO</b>	
1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. 2. Garantizar atención personal al público 3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal. 4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio 5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos 7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones 9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos 10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.	
<b>ARTÍCULO 8. DEBER DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO.</b> sobre los siguientes aspectos:	
1. Las normas básicas que determinan su competencia. 2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.	

## LEY 1437 DE 2011 NORMAS NUEVAS

3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.
6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas.

**ARTÍCULO 9. PROHIBICIONES.** A las autoridades les queda especialmente prohibido:

1. Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas.
2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.
3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no lo exija.
4. Exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la respectiva entidad.
5. Exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión o crear requisitos o formalidades adicionales de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política.
6. Reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.
7. Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.
8. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.
9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.
10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.
11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.
12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.
13. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las

## LEY 1437 DE 2011 NORMAS NUEVAS

sentencias que condenen a la administración.

14. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitudes.

15. Entrabar la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.

16. Intimidar de alguna manera a quienes quieran acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el control de sus actos.

**ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Fuente: Autora.

### 3.1 DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS ADMINISTRADOS

El tema de los derechos y deberes de las personas y las prohibiciones a las autoridades públicas, es un tema que por primera vez es reglamentado a nivel de Código de procedimiento administrativo; el decreto 01 de 1984 para nada se refería al mismo.

En cuanto a los deberes, la Ley 1437 de 2011, reglamenta los deberes de las personas y de las autoridades, para ésta en un aspecto puntual, la atención a las personas.

Los deberes de las personas reiteran la obligación de acatar la constitución y las leyes; obrar conforme al principio de buena fe; ejercer con responsabilidad los derechos que le asisten a las personas, abstenerse de reiterar peticiones improcedentes y darle un trato respetuoso a los servidores públicos. En lo que se refiere al deber de toda persona de abstenerse de reiterar peticiones improcedentes, hay que decir que será esta una valiosa herramienta jurídica que permitirá a las autoridades administrativas la eficacia en el desarrollo de su actividad y el rechazo a este tipo de peticiones.

El párrafo del artículo 6 advierte que el incumplimiento de los deberes de las personas, puede generar sanciones penales, disciplinarias y de policía.

En cuanto a los deberes de las autoridades en la atención al público, por primera vez se reglamenta en forma detallada y precisa este tipo de deberes que aunque no estuvieren reglamentados se entendían como una obligación de las autoridades. En buena hora la Ley 1437 los puntualiza, refiriéndose a los siguientes deberes:

Trato respetuoso, atención personal al público como mínimo durante 40 horas semanales, establecimiento de un sistema de turnos para atender al público; la obligación de expedir y publicar una carta de trato digno al usuario de la administración pública; atender todo tipo de peticiones cualquiera que sea el medio utilizado para su presentación; fortalecer la oficina de quejas y reclamos; adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones; disponer de espacios idóneos y adecuados para la consulta de expedientes.

3.1.1 Deber de información al público. La información que debe entregarse al público, debe hacerse sin que medie petición previa. Esta información se refiere a dos aspectos: información para toda la comunidad e información necesaria para adelantar alguna actuación ante la entidad, información que debe suministrar a través de medios impresos y electrónicos, por medio de teléfono o por correo, sobre los siguientes aspectos:

Las normas que determinan la competencia de la autoridad, las funciones de cada una de sus dependencias; las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares ante la respectiva entidad: los actos administrativos de carácter general que expidan, los documentos necesarios para el trámite de una actuación administrativa y la dependencia responsable en su trámite y decisión.

Se impone por primera vez la obligación para las autoridades de informar a la comunidad sobre los proyectos de actos administrativos de regulación y conceder un término para recibir observaciones, haciendo así relevante el principio de democratización en la administración. Este tipo de información no requiere la presencia del interesado.

## **3.2 PROHIBICIONES**

El artículo 9 de la Ley 1437 de 2011, reglamenta las conductas que le son prohibidas a las autoridades durante el procedimiento administrativo, estas son: negarse a recibir las peticiones que presente cualquier persona; exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no exija tal requisito; exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la entidad; exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables al respectivo procedimiento o crear requisitos o documentos adicionales; la prohibición de reproducir actos administrativos por los mismos fundamentos, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo haya suspendido o

anulado; no expedir ni dar a conocer decisiones de forma oportuna, ejecutar los actos administrativos cuando estos no se encuentren en firme; dilatar el cumplimiento de las providencias judiciales; no hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de sentencias condenatorias a la administración; no practicar oportunamente las pruebas decretadas y entabrar la notificación de los actos administrativos e intimidar a las personas que quieran acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el control de sus actos.

### **3.3 DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LA JURISPRUDENCIA Y EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES**

Desde la existencia de la Ley 11 de 1975 que consagraba un recurso extraordinario de súplica contra las sentencias de las Secciones del Consejo de Estado que cambiaran la jurisprudencia sin la anuencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la aplicación obligatoria de la jurisprudencia del Consejo de Estado había perdido su rigor jurídico desde el punto de vista de su aplicación y acatamiento, situación que se hizo más evidente cuando el Constituyente de 1991 decidió calificar la jurisprudencia como un mecanismo auxiliar.

En buena hora el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 le impone a las autoridades la obligación de tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las cuales se interpreten y apliquen las normas que le sirvan de fundamento para adoptar las decisiones de su competencia

El artículo 10 fue demandado ante la Corte Constitucional y mediante sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011. Dicha corporación definió el entendido como debe aplicarse el mandato del artículo 10 de la ley 1437 de 2011.

Las autoridades tendrán en cuenta junto con las sentencias de unificación y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

La importancia del mandato contenido en el artículo 10 radica en que muy seguramente desde la vigencia de la Ley 1437 de 2011 se logrará que las autoridades administrativas al adoptar sus decisiones acaten el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y le eviten al Estado un sin número de demandas que normalmente y como ha venido sucediendo, por ejemplo, en el tema pensional, se traducen en incalculables condenas que afectan el presupuesto de las entidades públicas.



En materia pensional, el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, ya había previsto que las entidades públicas de cualquier orden encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, para la expedición de actos administrativos, deberá tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos y los requisitos que se deben presentar para la aplicación de ésta normas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, fue derogado expresamente por el artículo 309 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que rige a partir del 2 de julio de 2012.

En concordancia con la obligación impuesta a las autoridades para que en las decisiones administrativas de su competencia adopten la jurisprudencia de Unificación del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional, el artículo 102 ibídem, también le impone a las autoridades administrativas, la obligación de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

El mismo artículo 102 reglamenta el procedimiento para la aplicación extensión de la jurisprudencia a terceros, precisando que el interesado tiene la el deber de presentar la solicitud ante la autoridad competente para reconocer el derecho, siempre y cuando la pretensión judicial no haya caducado.

La solicitud debe cumplir mínimo con la justificación razonada que muestre que el solicitante se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el beneficiario de la sentencia cuya aplicación por extensión pretende; las pruebas que tenga en su poder y la copia o la referencia de la sentencia de unificación que invoca en su favor.

La autoridad adoptará la decisión dentro de los treinta días siguientes a su recepción, con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias y teniendo en cuenta la interpretación que de tales normas se hizo en la sentencia de unificación invocada.

Si la decisión adoptada por la entidad es negativa, siempre deberá ser motivada teniendo en cuenta los siguientes eventos:

Deberá explicar las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo probatorio que permita demostrar que el solicitante carece del derecho invocado, explicar las razones por las cuales considera que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de

unificación invocada, explicando los argumentos con fundamento en los cuales considera que las normas a aplicar no deben interpretarse como lo hizo la sentencia de unificación.

Los artículos 102, 269 y 270 del nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, regulan la obligación para la administración de aplicar la Ley siguiendo la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia, el artículo 102 consagra un trámite especial para pedirle a la administración que decida una petición aplicando uniformemente la jurisprudencia y el artículo 269 consagra una especie de interdicto judicial para que sea el Consejo de Estado quien defina si los efectos de una sentencia se deben extender al peticionario a quien la autoridad administrativa le negó su aplicación.

Los artículos anteriores no tienen comparación con el código contencioso administrativo, constituyéndose en una modificación relevante en la ley 1437 que se desprende los principios constitucionales y que propende por el cumplimiento de los deberes de las obligaciones de las autoridades frente a los administrados; así mismo hace partícipes a las personas que demandan sus derechos que cumplan con una carga de obligaciones y deberes en relación con la administración pública.

A los artículos siguientes del capítulo segundo se les hace una comparación no sólo con el C.C.A., sino que se hace necesario relacionarlo con el también derogado Código Procedimiento Civil, en razón a que se tenía que acudir a este para poder aplicar las causales de impedimento y recusación que eran las mismas que se les aplicaban a los jueces. La modificación de la ley 1437 de 2011 justamente se centra en que de manera taxativa relaciona los conflictos de interés y las causales de impedimento y recusación haciéndolas más efectivas en relación con la actuación administrativa. También el artículo 12 presenta el trámite de las mismas.

Cuadro 3. Comparativo conflictos de interés y causales de impedimento y recusación.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<b>ART. 30. GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD. Causales de recusación previstas para los jueces C.P.C.</b> 1. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado; 2. Haber sido recomendado por él para llegar al cargo que ocupa el	<b>ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.</b> 1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>funcionario o haber sido designado por éste como referencia con el mismo fin.</p>	<p>su socio o socios de hecho o de derecho.</p> <p>2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.</p> <p>3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.</p> <p>4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.</p> <p>5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.</p> <p>6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.</p> <p>7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.</p> <p>8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.</p> <p>9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.</p> <p>10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.</p> <p>11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.</p> <p>12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.</p> <p>13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.</p> <p>14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.</p> <p>15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.</p> <p>16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición</p>
<p><b>Inciso 2 Art. 30 C.C.A</b> El funcionario, dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, manifestará el impedimento por escrito motivado y entregará el expediente a su inmediato superior, o al procurador regional, si no lo tuviera.</p>	<p><b>ART. 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.</b> En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo.</p> <p>A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>La autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de diez (10) días y en forma motivada, sin que contra la decisión quepa recurso; y al decidir señalará quién debe continuar el trámite, pudiendo si es preciso designar funcionario <i>ad hoc</i>; en el mismo acto ordenará la entrega del expediente al designado que ha de sustituir al separado del conocimiento.</p> <p><b>Las causales de recusación</b> también pueden declararse probadas de oficio por el inmediato superior o por el procurador regional; los interesados también podrán alegarlas en cualquier tiempo. En estos eventos se aplicará, en lo pertinente, el procedimiento antes descrito.</p> <p>El superior o el procurador regional podrán también separar del conocimiento a un funcionario cuando, a su juicio, en virtud de denuncias puestas por el interesado, aquel no garantice la imparcialidad debida.</p> <p>El trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo.</p>	<p>nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.</p> <p>La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario <i>ad hoc</i>. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.</p> <p>Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.</p> <p>La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.</p>

Fuente: Autora.

### 3.4 IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

Las causales de impedimentos y recusación, consagrados en el nuevo código, el artículo 11, manejados por el Código Contencioso Administrativo como garantía de imparcialidad, se establecen directamente sin necesidad de remitir a ningún otra norma, adecuándolas frente al procedimiento administrativo y dejando las que se enuncian en el Código Contencioso Administrativo en el artículo 30 del anterior C.C.A.

### 3.5 TRÁMITE DE IMPEDIMENTOS RECUSACIONES

El trámite que se establece en el nuevo código frente a los impedimentos y recusaciones en el artículo 12, es similar al que trae el Código Contencioso Administrativo, sin embargo los cambios concretos son los siguientes:

- En cuanto al término para poner en conocimiento el impedimento, se disminuye de cinco a tres días.
- Se mencionan nuevos funcionarios para que conozcan de los impedimentos y recusaciones diferentes al superior jerárquico, como es la cabeza del respectivo sector administrativo si lo tuviere sino, que se hace una simple división entre autoridades de orden nacional y territorial, incluyendo en la primera al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, decidiendo en este caso el Procurador General de la Nación y en las segundas las territoriales, decidirá el Procurador Regional.
- Se establece el término de cinco días (5) para que la autoridad recusada manifieste si acepta o no la causal invocada, el cual se comenzará a contar al día siguiente a la fecha de su formulación.

En lo que atañe a las causales de impedimento, se consagra por primera vez el conflicto de intereses. Es necesario recalcar que el nuevo código, no contempla procedimiento alguno en el evento en que se presente una de las causales que generen impedimentos sobrevinientes, como sí lo contemplaba la norma anterior, a nuestro modo de ver debe dejarse al desarrollo jurisprudencial en las llamadas sentencias de unificación del Consejo de Estado, para saber si deberá tramitarse con el procedimiento anterior, que es el que creemos debe aplicarse.

Respecto al término que se tiene para decidir el impedimento se mantiene el mismo, el cual es de diez días contados a partir del día siguiente del recibo del escrito mediante el cual se manifiesta el impedimento.

#### 4. DERECHO DE PETICIÓN

Cuadro 4. Comparativo. derecho de petición ante autoridades.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p><b>Artículo 5. Peticiones escritas y verbales.</b></p> <p>Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.</p> <p><b>Artículo 17. Del derecho a la información.</b></p> <p>El derecho de petición de que trata el artículo 45 de la Constitución Política incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos.</p> <p><b>Art. 25. Consultas.</b> El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.</p>	<p><b>Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.</b></p> <p>Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.</p> <p>Mediante el, entre otras actuaciones, se podrá solicitar reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.</p> <p>El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.</p> <p><b>Art. 14. Términos para resolver</b></p> <p>Las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los (15) días siguientes a su recepción".</p> <p>Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones.</p> <p>1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para</p>



DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.</p> <p>2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.</p>
<p><b>Artículo 5. Peticiones escritas y verbales.</b>  Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.</p> <p><b>Inciso 2 Artículo 5.</b> Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.</p>	<p><b>Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.</b> Las peticiones podrán presentarse verbalmente ante el funcionario competente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.</p> <p>Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al Peticionario los que falten.</p> <p>Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes.</p> <p>A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario.</p>	<p>constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.</p> <p>Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.</p> <p>A la petición escrita se acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>solicitudes y peticiones respetuosas.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, o ante el servidor público competente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente Ley.</p>
<p><b>Art. 5. C.C.A.</b> Las escritas deberán contener, por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.</li> <li>2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.</li> <li>3. El objeto de la petición.</li> <li>4. Las razones en que se apoya.</li> <li>5. La relación de documentos que se acompañan.</li> <li>6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.</li> </ol> <p>Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y</p>	<p><b>Artículo 16. Contenido de las peticiones.</b> Toda petición deberá contener, por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La designación de la autoridad a la que se dirige.</li> <li>2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.</li> <li>3. El objeto de la petición.</li> <li>4. Las razones en las que fundamenta su petición.</li> <li>5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.</li> <li>6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En ningún caso podrá ser</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.</p>	<p>rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.</p>
<p><b>Artículo 11. Peticiones incompletas.</b> Cuando una petición no se acompañe de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas.</p> <p><b>Artículo 12. Solicitud de informaciones o documentos adicionales.</b> Si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más complementos, y decidirán con base en aquello de que dispongan.</p> <p><b>Artículo 13. Desistimiento de la solicitud</b> se entenderá que el</p>	<p><b>Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.</b> En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.</p> <p>Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.</p> <p>Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual. Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>petionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.</p>	<p>reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.</p>
<p><b>Artículo 8. Desistimiento.</b> Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria para el interés público; en tal caso, expedirán resolución motivada.</p>	<p><b>Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición.</b> Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.</p>
<p>Norma Nueva.</p>	<p><b>Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas.</b> Toda petición debe ser respetuosa. Sólo cuando no se comprenda su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores.</p>
<p>Norma Nueva.</p>	<p><b>Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones.</b> Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al petionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.</p>
<p><b>Artículo 33. Funcionario incompetente.</b> Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.</p>	<p><b>Artículo 21. Funcionario sin competencia.</b> Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.</p>
<p><b>Art. 32. Trámite interno de peticiones.</b> Los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, las entidades descentralizadas del orden nacional, las gobernaciones y las alcaldías de los distritos especiales, deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas por el mal funcionamiento de los servicios a su cargo, señalando para ello plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios. Dichos reglamentos no comprenderán los procedimientos especiales señalados por las leyes para el trámite</p>	<p><b>Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.</b> Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.</p> <p>Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
de asuntos al cuidado de las entidades y organismos indicados, y deberán someterse a la revisión y aprobación de la Procuraduría General de la Nación, la cual podrá pedir el envío de los reglamentos e imponer sanciones por el incumplimiento de los plazos que señale el decreto reglamentario.	copias de la misma a quienes las soliciten.
<p><b>Art. 75. Deberes y facultades del ministerio público.</b></p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución Política, corresponderá a los funcionarios del Ministerio Público velar por el ejercicio y la efectividad del derecho de petición. Los personeros municipales, como agentes del Ministerio Público, tendrán a su cargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instruir debidamente a toda persona que, por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición.</li> <li>2. Escribir la petición de que se trate, si la persona no pudiere hacerlo por sí misma y ello fuere necesario, comprobando en este caso que se cumplan las formalidades previstas en este código.</li> <li>3. Recibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades, por cualquier motivo, no hayan querido recibir.</li> <li>4. Aplicar medidas disciplinarias o solicitar su aplicación al que sea competente, a los funcionarios que, sin causa justificada, dificulten o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición o incurran en las conductas previstas en el artículo siguiente.</li> </ol>	<p><b>Artículo 23. Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.</b> Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho Constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el Cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.</p>

Fuente: Autora.

Los artículos que a continuación se describen y que están relacionados con el derecho de petición, es decir del artículo 13 al 33 de la parte primera del código de



procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-018 de 2011, se está surtiendo el trámite de por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así lo expresa el proyecto de ley 065 de 2012: 1°. Sustitúyase el Título II, derecho de petición, Capítulo I, Derecho de petición ante las autoridades - Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades - Reglas especiales y Capítulo III Derecho organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011.

#### **4.1 OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN**

El artículo 13 define el derecho de petición como toda actuación que inicie cualquier persona ante la autoridad para obtener pronta resolución; definición de la que resulta relevante: que toda actuación es derecho de petición.

4.1.1 Objeto del derecho de petición. Del artículo se interpreta que el objeto del derecho de petición es la facultad que tienen las personas para dirigirse a la administración en interés particular o general, pero con esto no termina el derecho, sino que va más allá en el sentido que la administración tiene el deber de pronunciarse en los términos y según el procedimiento establecido para tal fin; el contenido implícito de esto se fundamenta en la relación que debe darse entre toda persona y el Estado.

En el ejercicio del derecho de petición sin bien el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo establece requisitos para su presentación estos no son de carácter imperativo u obligatorio; la administración debe deducir que cuando el administrado se comunica lo hace en ejercicio de este derecho aunque así no se exprese.

Se sigue en los siguientes párrafos la doctrina del doctor Enrique José Arboleda Perdomo<sup>16</sup>, quien realiza comentarios en relación a esta norma, de la descripción del artículo 13 en donde resalta los siguientes elementos:

La expresión “toda actuación”, significa que siempre que una persona se dirija a una autoridad lo hace en ejercicio del derecho de petición, la modificación en este punto según el autor es que se busca poner fin a la práctica corriente de la administración según la cual, si en el escrito del derecho de petición se incluía la expresión derecho de petición, se tramitaba como tal y se cumplían los términos del C.C.A., pero si no se usaba la expresión, entonces la comunicación correspondiente era respondida sin ningún procedimiento. La palabra “actuación”

---

<sup>16</sup> PERDOMO ARBOLEDA, Enrique José. Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Legis, 2012, p. 13-14.



en este caso no debe ser entendida como actuación administrativa sino como cualquier tipo de acción que se adelante ante una autoridad de manera que toda solicitud de prestación de un servicio a cargo de la de la administración se hace en ejercicio del derecho de petición, y por eso mismo goza de protecciones legales y judiciales de este derecho fundamental. Debe entenderse pues que la definición legal cubija incluso lo que se podría llamar como una petición tácita, la cual se produce con el solo hecho de pedir un turno, hacer una fila en una oficina pública para ser atendida. Es claro entonces que los servidores no pueden rechazar las peticiones verbales so pretexto de no cumplir con los requisitos del artículo 16.

En el segundo el titular del derecho de petición que según la constitución política y la ley es cualquier persona, hace parte de los derechos fundamentales cuyos sujetos activos son en principio las personas, sin considerar si son o no nacionales, si están residenciadas en nuestro país, o si solo son naturales o también jurídicas.

El tercero lo constituyen los obligados a recibir y tramitar las peticiones, que son las autoridades entendidas como el sujeto pasivo de la norma.

El cuarto elemento consiste en el contenido y objeto de la obligación, el cual a su turno tiene tres componentes: el recibo, el trámite y la respuesta de petición.

La doctrina también interpreta el objeto del derecho de petición: la doctora Lucelly Rocío Munar y el doctor Luis Alberto Ortiz en su libro “Nuevo Régimen Administrativo Especial y Procesal” plantean cuatro puntos frente al objeto del derecho de petición. Estas son también las características que la corte constitucional ha reiterado en su jurisprudencia.

1. La posibilidad cierta y efectiva una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas, 2. La facultad de obtener ordenamiento jurídico, 3. El derecho a recibir una respuesta de fondo, que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, que haya correspondencia entre la petición y la respuesta, sin fórmulas evasivas o elusivas, 4. La pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con la dependencia de que su contenido sea favorable o desfavorable; la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 249 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En: MUNAR CASTELLANOS, Lucelly Rocío y ORTIZ ARCINIEGAS, Luis Roberto. Nuevo régimen administrativo especial y procesal: comentarios al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2011, p. 136. Cfr. también: T 1046 de 2002 M.P. Jaime AraujoRentería; T 114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño,

En síntesis la prontitud y la oportunidad son los principios que rigen el objeto de las peticiones. el doctor Mario Madrid Malo Gardiazabal, citado en el libro Nuevo Régimen administrativo Especial y Procesal considera: “una respuesta rápida esto es adoptada en un lapso acorde al principio de celeridad. Y oportuna hace relación a proferida en tiempo a propósito y conveniente para el interés invocado por el peticionario”.<sup>18</sup>

Ahora bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha planteado en reiteradas ocasiones que este derecho se materializa en la medida en que se constituye en garantía de otros derechos constitucionales. como por ejemplo el derecho a la participación política, derecho a la información entre otros, así lo presenta la sentencia T-042/11 de la Corte Constitucional.

La relevancia que le da la norma superior al derecho de petición, que debe ser entendido como un derecho público subjetivo de la persona para acudir a las autoridades o ante los particulares de manera excepcional para obtener información y resolución a su solicitud.

La Sentencia 137/11 hace un análisis acerca de la relevancia que debe tener el objeto de la petición y lo expone así: “Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno. Por ello se ha dicho que es garantía del desarrollo de una democracia participativa, en la medida que permite una interacción directa entre administrados y autoridades”.<sup>19</sup>

Bajo el entendido que el derecho fundamental es una garantía constitucional, que tiene como propósito garantizar a los administrados la vinculación con la administración para que resuelva sus necesidades e inquietudes. Por esta razón la jurisprudencia constitucional (sentencias T 042/11) ha hecho referencia al denominado núcleo esencial del derecho de petición, es decir que entraña la posibilidad cierta y efectiva de elevar solicitudes respetuosas a las autoridades sin que estas puedan negarse a su recepción, tramitación y resolución.

Continuando con el denominado núcleo esencial del derecho de petición la jurisprudencia en reiteradas oportunidades lo ha explicado, en tal sentido según la sentencia T 137/11, “el núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares”.<sup>20</sup>

---

T 131 de 2005 M.P Clara Inés Vargas Hernández, T 081 de 2007, M.P Nilson Pinilla; T 414 y T 455 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Citadas Por MunarLucellyRocio y Ortiz Luis Alberto.

<sup>18</sup> MUNAR CASTELLANOS, Lucelly Rocio y ORTIZ ARCINIEGAS, Luis Roberto. Nuevo régimen administrativo especial y procesal: comentarios al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2011, p. 142.

<sup>19</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia 137/11 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>20</sup> Ibíd.

Las características del derecho de petición tienen como propósito que se dé una relación entre la administración y los ciudadanos, esta emana de la facultad que tienen las personas para realizar peticiones; pero la esencia es que estas no solo deben recibirse por las autoridades, sino que importancia radica en que sean resueltas debidamente y no limitarse a dar respuestas sin fundamento en donde no se da solución, sino meramente un pronunciamiento llevando a que los peticionarios deban acudir a otros mecanismos y a la jurisdicción contenciosa administrativa para que dé una respuesta válida.

La relación de la administración se entiende cuando esta responde de manera acertada frente a la petición; esto no implica que la respuesta debe ser positiva; pero si motivada de tal suerte que el peticionario comprenda que su petición fue resuelta asertivamente.

La ley 1437 de 2011 amplió el objeto del derecho de petición ya que no sólo se puede presentar ante la administración sino ante particulares, sobre este punto se hará referencia más adelante.

No sólo la posibilidad de acudir a la administración y/o a los particulares, supone que estos deben pronunciarse y comunicárselo al peticionario para que se garantice el derecho de petición; es decir que la respuesta es inherente al derecho.

La respuesta de la administración debe fundamentarse en relación a sus competencias; por eso si no la tiene existe el trámite de remitirla a la autoridad competente, esto para destacar que no se trata de responder solamente. Se debe responder sobre el objeto de la petición.

La Corte constitucional considera:

Es necesaria la verdadera resolución acerca de lo planteado en la petición, que se defina de fondo el asunto sometido a consideración de la autoridad; entiéndase que para esto debe ser competente. Además de la consecuencia lógica que es notificar al peticionario sobre la decisión.

... Pero además debe distinguirse entre el derecho que tiene el peticionario a la respuesta, en virtud de la garantía constitucional, y el desarrollo interno. En efecto, si la petición busca que la autoridad actúe en el ámbito de sus atribuciones o deberes, cumple su función obrando de inmediato, pero eso no la libera de su obligación de informar al

petionario sobre lo actuado y acerca de los resultados de la actividad emprendida.<sup>21</sup>

Es tal la relevancia del núcleo del derecho de petición que ni siquiera el legislador en uso de sus facultades puede afectarlo; es decir realizar cambios en relación a la pronta resolución. Así lo presenta el extracto de la sentencia T- 464 de 1996: “El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición; sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho. Por otra parte en ejercicio de su atribución de regular los derechos fundamentales (CP Art. 152), el legislador no podrá afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta, en este caso, la exigencia de una pronta resolución”.<sup>22</sup>

La Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha hecho énfasis en estos puntos:

(...) a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del petionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita(...)<sup>23</sup>

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en diversas sentencias en razón de la vulneración al derecho de petición y ha presentado un precedente que ha denominado el núcleo esencial del derecho de petición que se fundamenta en que este derecho se enmarca en la democracia participativa, propia de un Estado social de derecho, también en el sentido que favorece la protección de otros derechos constitucionales; la importancia se centra en la pronta respuesta que debe cumplir varios requisitos como que sea oportuna, se resuelva de fondo, darse a conocer al petionario de no darse estos aspectos se vulnera el derecho de petición.

El objeto del derecho de petición cobra sentido en la medida en que las autoridades administrativas y los particulares señalados para resolver el derecho

---

<sup>21</sup> Ibíd., Sentencia T-178-00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>22</sup> Ibíd., Sentencia T- 464 de 1996, M.P. Dr. Hernández Galindo.

<sup>23</sup> Ibíd., Sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

acatan los lineamientos establecidos en la ley 1437 de 2011 y entienden la interpretación dada por la Corte Constitucional frente a la relevancia del artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

En su esencia el anterior artículo 5 del C.C.A. y el actual artículo 13 de la ley 1437 de 2011 o código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo no tuvo cambios significativos; el derecho constitucional mantiene su objeto. Cambia quizá la estructura como se presenta con el propósito de hacerlo más entendible para cualquier persona que tiene la facultad de presentarlo ante la administración, también amplía los diferentes aspectos en varios de sus artículos.

A manera de conclusión, el objeto del derecho fundamental de petición propende por la relación entre la administración y los particulares, y consiste en la posibilidad de formular solicitudes ante las autoridades y recibir por parte de ellas una respuesta rápida y de fondo. Una petición no se entiende debidamente resuelta cuando consiste en evasivas o en la simple afirmación de que el asunto está en trámite, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política supone la carga que tiene la Administración de solucionar el caso expuesto de manera que sea comprensivo de cada uno de los planteamientos puestos en consideración por el peticionario así lo ha venido expresando la Corte Constitucional en sus sentencias.

El artículo 13 de la ley hace relación a lo expuesto respecto al objeto y también las modalidades del derecho respecto de estas se hacen los siguientes comentarios:

El inciso segundo del artículo 13 de la ley 1437 amplía la clasificación del derecho de petición en sus diferentes aspectos estos hacen relación a que el derecho fundamental es presentado a las personas en diferentes modalidades con el fin de ser efectivo; y conceder la posibilidad de acercarse a los administrados al Estado requiriendo de su respuesta en diversas situaciones.

El Derecho de Petición es un mecanismo que está inmerso en la manera como los administrados podemos interactuar con la administración, también se entiende como una herramienta que permite la solicitud de otros derechos fundamentales, en tal sentido es que tienen relevancia las principales modalidades del derecho de petición.

En el inciso segundo de la norma según Enrique José Arboleda Perdomo se hace una enumeración no taxativa de solicitudes que pueden hacerse a las autoridades y que hacen parte del derecho de petición, lista que tiene como finalidad aclarar al máximo el concepto según el cual toda relación que se inicie por un particular en la que solicite algo de una autoridad”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 42

Se destaca de esta parte del artículo 13 de la ley de 1437 de 2011 las diversas posibilidades a través de las cuales las personas pueden iniciar actuaciones ante las autoridades para: solicitar reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. Estas modalidades ya se presentaban en el anterior Código Contencioso Administrativo y se retoman de manera taxativa en la ley 1437 de 2011 como a a continuación se interpretan:

## **4.2 MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN**

La doctrina y en algunas oportunidades la Corte Constitucional ha explicado el alcance que tienen cada una de las situaciones y o modalidades a través de las cuales se puede acudir a la administración y se está lógicamente en ejercicio del derecho de petición, estas son:

4.2.1 Solicitar el reconocimiento de un derecho. Este aspecto es quizá el más importante del derecho de petición ya que este derecho, se ha constituido en un mecanismo que favorece la garantía de otros derechos constitucionales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional a causa de la reiterada vulneración de este derecho ha generado criterios y tutelado el mismo no solo por no cumplirse con el artículo 23 de la constitución; sino quizás porque lo que se pide lleva inmerso cargas en relación con otros derechos constitucionales, un claro ejemplo de esta situación es la petición que se hace en relación con el derecho a la seguridad social en salud.

4.2.2 La intervención de una autoridad o funcionario. Este aspecto se constituye en una modificación importante frente al anterior código contencioso administrativo, el proyecto de ley 065 de 2012 lo plantea quizá bajo el entendido que en la realidad social en diversas situaciones se puede requerir de la intervención de determinado tipo de autoridades; un caso concreto, un ejemplo de esto es cuando se requiere a las autoridades de policía.

4.2.3 Resolución de una situación jurídica. Las autoridades administrativas en ciertas circunstancias tienen facultades para resolver situaciones jurídicas en el marco de sus competencias.

4.2.4 Prestación de un servicio. Esta modalidad de derecho de petición se constituye en una herramienta que tienen los administrados para exigir las obligaciones a cargo del Estado, está relacionada también con las peticiones que se pueden presentar ante instituciones de carácter privado que presten servicios

públicos; el propósito fundamental es que organice y ponga en funcionamiento un servicio.

4.2.5 Requerir información. Al respecto se debe entender que los ciudadanos tenemos la facultad de acudir a la administración para solicitar información que consideremos necesaria en la vida diaria como personas y ciudadanos del Estado. La jurisprudencia de la corte constitucional los reconoce en la Sentencia T 137/11 en la que se expresa que se puede solicitar información y se debe tener acceso a la misma: “Igualmente, el derecho de petición de información incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y de los particulares cuando a ello hubiere lugar y, en particular a que se expida copia de sus documentos”.<sup>25</sup>

El Derecho de petición se relaciona directamente con el derecho de información, por lo tanto se da esta modalidad. No obstante existen excepciones frente a esta clase de petición y hacen relación a que existen documentos que ostentan el carácter de reservados.

Mario Madrid-Malo Garizábal considera que las peticiones de información se dan cuando se formulan a las autoridades para que estas: “den a conocer cómo han actuado en un caso concreto, permitan el examen de documentos públicos que tienen en su poder, expidan copia de documentos que reposan en una oficina pública”.<sup>26</sup>

La jurisprudencia en sentencia T 161/11 hace relación al tema: “Derecho de acceso a la información e información reservada tiene límites. La regla general de acceso a los documentos públicos tiene rango constitucional, sin embargo excepcionalmente se permite la reserva de ciertos documentos, pero dichos límites deben ser impuestos a través de una Ley”.<sup>27</sup>

La relación se da en que los dos derechos de orden constitucional permite comprender según la Corte en Sentencia T- 1025 de 2007 que sostuvo: “(...) la importancia del derecho a acceder a la información para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, condiciones fundamentales para impedir la arbitrariedad estatal y para asegurar la vigencia de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas”.<sup>28</sup>

Por tal razón la ley ya ha establecido los casos en los cuales se constituyen en documentos reservados, pero esto no es motivo para que las entidades se

---

<sup>25</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia 137/11 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>26</sup> MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. Derechos fundamentales. 2 ed. Bogotá : 3R Editores, 1997, p. 173.

<sup>27</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 161/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, Sentencia T- 1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

abstengan de dar información y entregar copias de la mayoría de documentos que tienen el carácter de públicos atendiendo también al principio de publicidad que debe aplicar la administración.

También es necesario hacer claridad que en esta ley se hace énfasis en que los documentos reservados no son oponibles a las autoridades que los requieran para llevar a cabo sus funciones tal y como lo establecía ya la ley 57 de 1985: “El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones”.<sup>29</sup>

En este tema también es importante aclarar que las reservas establecidas por la ley son de carácter imperativo; no obstante la ley previniendo esta modalidad de petición consagro en su articulado el mecanismo de insistencia ante los juzgados y tribunales, con el fin que sean ellos quienes decidan acerca de la calidad del documento reservado, así los ciudadanos tienen otra alternativa para tener acceso a ciertos documentos que en determinado momento sean indispensables para resolver una situación determinada, este mecanismo aplica solo si la entidad no permite el acceso a un documento, esto es lo que se interpreta de lo establecido en la ley 57 de 1985.\*

El término para la resolución de esta modalidad de petición es adecuado, no obstante las autoridades tienen facultades para determinar el caso concreto y la necesidad de obtener de manera oportuna un determinado documento público.

Los diez (10) días son el término máximo. Si no se ha dado respuesta en estos, se debe interpretar que la petición ha sido aceptada y el administrado debe acudir a la entidad donde le deben hacer entrega del documento, en este caso opera el denominado silencio administrativo positivo al que se hará referencia más adelante.

Los administrados tienen en este caso dos derechos constitucionales que se les debe garantizar. Por eso el mecanismo para que la autoridad se pueda negar a otorgar determinada información lo debe expresar en un acto administrativo debidamente motivado que exprese las razones legales de dicha negativa.

---

<sup>29</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 20.

\* Artículo 21º: La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente



El tema ya ha sido objeto de estudio por la corte y así lo ha expresado en la Sentencia T- 511 de 2010, donde se analizaron las principales características de este derecho, y se concluyó que:

Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativo. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado.<sup>30</sup>

En la sentencia T- 729 de 2002 se afirmó:

(...) la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno. La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas. La información privada, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 511 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio. Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobre todo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones.<sup>31</sup>

Los criterios anteriores servirán de guía tanto para la administración como para los peticionarios, para que los primeros no incurran en faltas disciplinarias y los segundos puedan hacer valer sus derechos tanto de petición como de información.

En este punto se destaca la reserva de documentos que trae el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo en su artículo 24 en el que indica varias clases de documentos que por su naturaleza son de carácter reservado tales como: los protegidos por el secreto comercial o industrial, los relacionados con la defensa o seguridad nacional, los amparados por el secreto profesional, los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación.

4.2.6 Formular consultas. Hace referencia a la facultad que tienen las personas de solicitar a las autoridades que expresen su opinión, en relación con sus funciones o con materias de su competencia.

En palabras de Mario Madrid-Malo Garizábal las consultas se dan cuando se presentan a las autoridades para que manifiesten su parecer sobre materias relacionadas con sus atribuciones.

La Corte Constitucional al revisar casos concretos sobre esta modalidad ha concluido que con fundamento en este derecho se puede acudir ante las autoridades para que por medio de un concepto oriente a los administrados sobre algún asunto que pueda afectarlos.

De manera general los conceptos tienen una función orientadora y didáctica que realiza la autoridad bajo el cumplimiento de los supuestos exigidos por la constitución y las leyes, debe entenderse como una forma de mantener comunicación entre las personas y la administración para absolver las dudas que puedan tener sobre asuntos relacionados con la administración y que puedan afectarlos, entonces el derecho de petición de consulta tiene una connotación de

---

<sup>31</sup> Ibíd., Sentencia T- 729 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

un simple consejo, opinión o dictamen no formal de la administración cuyo propósito no es resolver litigios.<sup>32</sup>

La corte constitucional en relación a esta modalidad de petición lo presenta como la manera de formular consultas escritas o verbales a las autoridades en relación con las materias a su cargo y sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales.

Como característica tienen que deben tramitarse atendiendo a los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad; por lo tanto el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo da un término de 30 días para este propósito.

La sentencia T 053 de 1996 hace relación a la importancia de esta modalidad de derecho e petición presentándolo así:

Es indudable la íntima conexidad entre el derecho a la consulta de documentos y el derecho de petición. El derecho de petición puede satisfacerse simplemente haciendo la solicitud a la autoridad para que se permita la consulta de los documentos oficiales. Pero es frecuente el caso de que primero opera la consulta y luego se ejercita el derecho de petición para efectos de obtener copia de los mismos, con arreglo a las exigencias que la ley o el reglamento consagren. De este modo, el derecho de petición se erige como el complemento obligado, concreto y práctico de la consulta. Ambos derechos -consulta de documentos y petición- se integran con el derecho fundamental a la información, pues necesariamente aquéllos contribuyen a su ejercicio, en la medida en que la persona al acceder a los documentos oficiales obtiene la información y la puede transmitir.<sup>33</sup>

Se destaca en esta modalidad de petición que las autoridades no se comprometen con sus respuestas ni le generan responsabilidad a las entidades que representan; así mismo no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Se puede concluir que si bien es una forma para que las personas se acerquen a la administración, el hecho que la consulta y como consecuencia el concepto emitido por la entidad no sea vinculante, restringe de cierta manera la eficacia que debe tener el derecho constitucional de petición.

La ley 1437 de 2011 no presenta cambios significativos en este tema, el propósito de las consultas sigue siendo el mismo, así como el término para resolverlas por la autoridad. Con el mismo contenido lo presentaba el C.C.A en su artículo 25.

4.2.7 Examinar. Hace relación a la modalidad de petición que consiste en que una persona requiere información mediante el examen de documentos que la ley

---

<sup>32</sup> Ibid., Sentencia C- 542 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>33</sup> Ibid., Sentencia T 053 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

establezca como no reservados por la ley o la constitución, de lo contrario el examen de los mismos no podrá adelantarse.

Esta modalidad de petición exige como requisito que se haga en horas en las que la entidad donde se encuentran los documentos tenga atención al público y en lo posible se haga ante la presencia de un funcionario que tenga a cargo la información, la ley 57 de 1985 lo reglamenta así: “Artículo 15. La autorización para consultar documentos oficiales y para expedir copias o fotocopias, autenticadas si el interesado así lo desea, deberá concederla el jefe de la respectiva oficina o el funcionario en quien éste haya delegado dicha facultad.

Artículo 16º.- La consulta se realizará en horas de despacho al público, y, si ello fuere necesario, en presencia de un empleado de la correspondiente oficina”.<sup>34</sup>

Respecto al tema la Corte Constitucional ha explicado el alcance de esta modalidad de derecho de petición en el marco del derecho administrativo y así lo explica: “El derecho de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, hace parte del derecho constitucional de petición”.<sup>35</sup>

4.2.8 Requerir copias de documentos. Esta modalidad de petición se da cuando una persona solicita a una autoridad administrativa que le expida copias de algunos documentos que los servidores públicos de la entidad en ejercicio de sus funciones han proferido, en este caso también aplica la reserva de documentos ya mencionada; generalmente esta clase de peticiones están motivadas en intereses de las personas o sencillamente con el propósito de ejercer el derecho al control que tenemos como ciudadanos. Es de anotar que de requerirse copias deberán ser pagadas por el peticionario.<sup>36</sup>

La sentencia T 464 de 1992 en relación al derecho a obtener copias de un documento público ha expresado:

Si dentro de los tres (3) días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregan las copias del correspondiente documento, se vulnera por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público, derecho este derivado, como se explicó, del derecho fundamental de petición y que necesariamente se integra, por mandato constitucional y legal, a su núcleo esencial. Es palmario que para la defensa y efectividad del susodicho derecho no existe en el ordenamiento ningún medio judicial diferente de la acción de tutela que pueda garantizar en términos de

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 57 de 1985. Artículos 15 y 16.

<sup>35</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 437 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>36</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 57 de 1985. Artículo 17. La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique.

eficacia y celeridad su protección inmediata. La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. La negativa de la autoridad pública a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de un documento público, vulnera igualmente el derecho constitucional a acceder a los documentos públicos.<sup>37</sup>

De manera general se dan dos momentos en los que se vulnera el derecho de petición de copias. El primero cuando se configura el silencio administrativo positivo y el segundo cuando el funcionario público se niega a hacer entrega de las copias, teniendo como consecuencia la vulneración del derecho de petición.

4.2.9 Formular quejas. Cuando ponen en conocimiento de las autoridades consultas irregulares de servidores públicos, de particulares que cumplen funciones públicas o de particulares así presenta el tema el libro Nuevo régimen Administrativo Especial y Procesal citando a Mario Madrid-Malo Garizábal.

La queja es entendida como una modalidad de petición en la que los administrados tenemos la facultad de dar a conocer ante la entidad y o funcionario competente, situaciones que afecten la prestación del servicio por parte de los servidores públicos que tienen el deber de cumplir con una carga en razón de la función que desempeñan.

La queja debe ser presentada por la persona que considere se ha afectado su derecho de petición en razón del no cumplimiento y o inadecuada atención a su requerimiento por parte del funcionario público, esta modalidad de petición se materializa en la medida que los funcionarios de la administración cumplen con su deber como garantes en un Estado Social de derecho.

Es importante destacar que el procedimiento para adelantar las quejas está establecido en la ley 734 de 2002, pero que de manera general al interponerlo se deben tener en cuenta algunos requisitos que facilitaran el trámite de la misma, estos son: la identificación y dirección del domicilio de quien formula la queja, identificar el servidor público o particular que ejerce funciones públicas en lo posible, nombres y apellidos, cédula de ciudadanía, cargo que desempeña, entidad donde presta sus servicios y la ciudad, acompañado de un breve relato de los hechos que motivan la queja y de ser posible pruebas que lo sustenten.

4.2.10 Formular denuncias. Consiste en el mecanismo que tienen las personas, con el propósito de dar aviso acerca de hechos o conductas, en las que pueda existir manejo irregular generalmente de bienes del estado, que son administrados por servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Se destaca

---

<sup>37</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 464 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

que la denuncia está establecida en el código penal en relación con los delitos contra la administración pública, la petición en este caso tiene como propósito que se inicie investigación sobre posibles conductas.

Esta modalidad de petición generalmente se debe presentar ante los organismos de control y o ante la Fiscalía General de la Nación; por tratarse de asuntos que comprometen temas penales; en este caso el peticionario debe tener cierto grado de certeza acerca de los hechos que solicita sean investigados, lo puede hacer de manera verbal o escrita anexando las pruebas que considere relevantes.

4.2.11 Formular reclamos. Está asociada con la modalidad de presentar quejas, no obstante hace relación a situaciones en las que se acude especialmente a entidades que prestan servicios públicos y están vigiladas por las entidades del Estado como las Superintendencias.

4.2.12 Interponer recursos. Este aspecto no puede ser considerado como una modalidad del derecho de petición; ya que los recursos están considerados en la ley como consecuencia del procedimiento administrativo; se caracterizan por tener un trámite especial; además son producto de la expedición de un acto administrativo; es decir la decisión que la autoridad tomo a causa de una petición formulada previamente, así entonces los recursos no son otra petición, su propósito está consagrado en el artículo 74 y siguientes que serán analizados más adelante.

Finalmente el artículo 13 de la ley 1437 de 2011 hace relación a que para presentar el derecho de petición ante las autoridades administrativas, no se requiere abogado, igualmente que este es un servicio a cargo de la administración que es totalmente gratuito; así mismo el proyecto de ley 065 d 2012 que sustituye este título a través de ley estatutaria adiciona lo siguiente: “El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a entidades dedicadas a su protección o formación”.<sup>38</sup>

### **4.3 TÉRMINO PARA RESOLVER LAS DISTINTAS PETICIONES**

Se unificó en un artículo todo lo concerniente a términos para resolver los derechos de petición establecidos en el artículo 14, dando un término general de quince 15 días y dos términos especiales, frente a las peticiones de documentos para los primeros 10 días y para las consultas treinta 30 días, cuya decisión no será de obligatorio cumplimiento o ejecución por la entidad.

---

<sup>38</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado.

No obstante, ante la imposibilidad de dar respuesta en dicho lapso, la autoridad debe explicar los motivos y señalar el plazo en el que va a decidir sobre el asunto. Así lo ha reiterado la jurisprudencia y lo retoma la ley 1437 de 2011.

Se estableció que cuando las autoridades no puedan dar respuesta en los plazos anteriormente señalados deberán informarle dicha circunstancia al peticionario antes del vencimiento de éste término y los motivos de la demora, señalando a la vez el plazo en que se dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. Este nuevo término en el Código Contencioso Administrativo, no se indicaba artículo 6 C.C.A, aclarándose de esta forma el vacío que traía el código anterior sobre este punto.

Cuando una entidad administrativa o judicial, solicite información a otra entidad, el término para resolver no podrá ser mayor a diez días y no se podrá hacer uso de la reserva de documentos o información (art.30).

El incumplimiento con los términos, es decir no dar respuesta oportuna, ni precisar el término en que dará respuesta la entidad a la solicitud; también la resolución tardía trae como consecuencia que a través de la acción de tutela se ampare el Derecho de Petición.

Es necesario interpretar la norma en el sentido que si bien se establece como regla general, el deber de la administración de dar repuesta oportuna a las peticiones formuladas por los administrados, pueden existir excepciones en que determinadas entidades no lo puedan hacer por el contenido de la respuesta y o por otras razones; pero esto no es óbice para que la entidad cumpla con la obligación de informar al peticionario en qué momento se resolverá su petición con una respuesta adecuada a su necesidad.

Enrique José Arboleda Perdomo considera que la norma transcrita establece:

Los plazos máximos de que disponen las autoridades para tramitar y decidir una petición, sin diferenciar el interés del peticionario para formularla, modificando el criterio del código anterior C.C.A. que distinguía los términos en función de si el interés del solicitante correspondía al general o al particular del peticionario, regulación que dio lugar a variadas y encontradas interpretaciones. Los plazos se cuentan ahora a partir del día siguiente de la recepción de la petición. Por regla general son quince días que deben entenderse como hábiles, salvo que no sea posible dar respuesta oportuna, evento en el cual la autoridad correspondiente deberá informar de inmediato y antes del vencimiento del término inicial, indicando el plazo razonable en que dará respuesta al interesado, tiempo que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

En este último punto se cambia el anterior código que dejaba en libertad a la administración para determinar el lapso razonable en el que podía dar respuesta. Los términos fijados son máximos, y esto significa que en virtud del principio de eficiencia las autoridades deben hacer todo lo posible para que el tiempo de respuesta sea el más breve posible, en especial para la prestación de servicios esenciales para la comunidad.

El artículo contiene para dos casos plazos especiales: el uno para decidir si se expiden o no copias de documentos, plazo que es de diez días, consagrando un silencio administrativo positivo en caso de vencerse sin decisión, de suerte que la autoridad deberá entregar las copias pedidas dentro de los tres días siguientes a la ocurrencia del silencio positivo; y el otro para resolver las consultas que es de treinta días.<sup>39</sup>

La Corte Constitucional en la sentencia T 042/11<sup>40</sup> sostiene que el derecho de petición comprende dos elementos estructurales. Primero la facultad de formular, ante la autoridad correspondiente, una solicitud con motivo de cierto interés y segundo el derecho a recibir de esa autoridad una respuesta oportuna frente a esa petición. También la respuesta debe ser clara, precisa y de fondo, estas características se hacen indispensables tanto de parte de la autoridad que da respuesta como del peticionario esto con el propósito que la respuesta sea completa y no meramente formal, de tal manera que se tengan en cuenta todos los aspectos solicitados y o planteados en la petición.

#### **4.4 PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES**

El artículo 15 de la ley 1437 establece las formas a través de las cuales se puede acudir a la administración en ejercicio del derecho de petición; desde la más sencilla es decir de manera verbal hasta utilizando los medios electrónicos; respecto de la forma verbal las autoridades deben ser conscientes que el administrado está haciendo uso de su derecho por lo tanto se debe dar respuesta adecuada; de tratarse de peticiones que requieran requisitos especiales el funcionario que atiende deberá hacerlo saber, incluso se podrán llenar formularios en los que conste la petición, quien recibe la petición deberá autenticar la presentación de la misma, lo anterior con el fin tener un control para efectos del trámite correspondiente.

La formulación de peticiones más utilizada y recomendable es la que se realiza de manera escrita ya que permite dar certeza de la actuación administrativa, con esta se constituye el expediente y se deja constancia de todos los trámites adelantados en el transcurso de la actuación; la petición realizada a través de medios

---

<sup>39</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 14-15.

<sup>40</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-042/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



electrónicos se entiende como escrita y cumple los mismos requerimientos; es en este aspecto en donde se evidencia la modificación del nuevo estatuto.

Para las autoridades es claro que cuando el administrado acude en ejercicio de este derecho, se le debe recibir su petición; pero también tiene la obligación verificar que ésta cumpla con los requisitos mínimos para poder adelantar el trámite y dar una respuesta acertada; si para tomar la decisión se requieren documentos, pruebas; el peticionario deberá completar la petición; se puede radicar pero se deja constancia de lo faltante; dejando constancia.

Los incisos finales del citado artículo permiten interpretar que la manera más acertada para acudir a la administración es la escrita, en tal sentido las entidades han buscado estrategias que favorecen al peticionario la formulación de quejas, denuncias, la solicitud de información, pedir documentos y todas las modalidades o motivos por los cuales se acera a la administración.

A manera de conclusión las peticiones pueden presentarse verbalmente y por escrito, incluyendo como novedad que se puedan presentar por cualquier medio idóneo de comunicación y transferencia de datos.

El inciso 4 establece la posibilidad de reglamentar las peticiones de interés particular en forma escrita y autoriza al peticionario para poder presentar documentos adicionales a los que establezca el formulario.

Autoriza igual que lo hacía el artículo 5 del Decreto 01 de 1984 que el peticionario lleve una copia de la petición para que el funcionario se la autentique y así esta copia adquiere el valor del original.

En cuanto a la petición verbal, el inciso segundo autoriza para que la autoridad le dé constancia al peticionario de haberla presentado, sin el requisito que exigía el Decreto 01 que exigía que la constancia de la petición verbal se entregaba cuando el peticionario afirmaba que no sabía o no podía escribir. El inciso tercero reglamenta las peticiones incompletas en el mismo sentido que venía reglamentado en el artículo 11 del Decreto 01 de 1984.

La doctrina y los expertos quienes tienen la experiencia acerca del ejercicio de este derecho en la práctica y que han seguido de cerca la organización y modificaciones al nuevo estatuto hacen interpretaciones acertadas que facilitan la comprensión de tema Enrique José Arboleda Perdomo interpreta el Artículo 15, así:

Regula la recepción de peticiones dependiendo de la forma como se presenten, vale decir, verbalmente o por escrito. En relación con la forma verbal, a su vez pueden presentarse de dos maneras: una que hemos denominado tácita, esto es, mediante una serie de actos inequívocos de la voluntad de presentar determinada petición, y otra

expresa. Las peticiones escritas igualmente pueden constar en un documento físico o hacerse a través de los medios electrónicos que pueden servir de soporte. Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito o se hagan a través de instrumentos estandarizados, casos en los cuales dejarán de ser verbales. Esta facultad debe ser utilizada de acuerdo con el principio de eficiencia.<sup>41</sup>

En relación con las peticiones verbales, continúa el tratadista<sup>42</sup>, que se pueden calificar de tácitas, el artículo 17 garantiza que deben ser recibidas y tramitadas, que debe existir un horario para que las personas acudan a los despachos públicos; también que debe haber personal especializado para atenderlas. Las demás peticiones verbales deberán ser recibidas por funcionarios especializados y decididas oportunamente, para lo cual el solicitante podrá pedir constancia de haberla presentado, lo que se hará en forma sucinta.

En las peticiones escritas en las que se exija llenar formularios u otros instrumentos estandarizados debe tenerse en cuenta que esta exigencia tiene como finalidad facilitar la presentación de la petición y estandarizar la producción de actos en masa, esto es aquellos que son dictados de manera casi automática con el solo lleno de los requisitos de ley. En los formularios se debe incluir la lista de documentos, requisitos e informaciones que es necesario acompañar.

Las demás peticiones escritas que no se entreguen personalmente se recibirán como lleguen. Cuando la petición se haga personalmente el solicitante puede pretender que se autentique una copia de la misma en la que deje constancia de la fecha y hora de recibo y de los documentos anexos, la que tendrá el mismo valor legal del original.

Las peticiones deben ser objeto de una revisión formal inicial, según lo exige el segundo inciso del artículo que se comenta, esto con el fin de constatar que se presentan con los requisitos exigidos por la ley. Esta revisión deberá ser completa, es decir deberá establecer la totalidad de los defectos o fallas que concurren, de manera que el solicitante pueda corregirlos de una vez. Sin embargo la ley autoriza al peticionario a insistir en que se reciba la petición aunque no se dé el lleno de los requisitos.

Con respecto al artículo 15 de la ley 1437 de 2011, el proyecto de ley que se encuentra en estudio, le ha adicionado varios párrafos que permiten interpretar con mayor claridad el alcance la norma así: “En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como requisitos la fecha y hora de radicación, así como el

---

<sup>41</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 41-42.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 42.

número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los mismos”.<sup>43</sup>

Esta aclaración es importante sabiendo que el término para resolver la petición se empieza a contar a partir del día siguiente a que se recepciona; ahora bien la introducción y utilización de los medios electrónicos en las actuaciones administrativas, permitirán acercar a las personas a la administración.

De otra parte la norma insiste y plasma de manera imperativa la responsabilidad de las autoridades para que reciban las peticiones sin importar de la modalidad de que se trate para evitar de esta manera la vulneración del derecho constitucional así se presenta: “Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas”.<sup>44</sup>

Se destaca que tratándose de la modalidad de peticiones verbales, la ley le otorga facultades al Gobierno nacional para que reglamente este aspecto; ya que desde el anterior Código Contencioso administrativo se preceptuaba la importancia de radicar esta clase de peticiones; pero esto según la jurisprudencia llevo a la insistente vulneración del derecho de petición por parte de las autoridades al no tener prueba de la recepción de la misma. Así se pretende establecer en la ley que sustituya esta parte de la ley 1437 de 2011. “Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, o ante el servidor público competente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente Ley”.<sup>45</sup>

#### **4.5 CONTENIDO DE LAS PETICIONES**

El trámite del derecho de petición establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 15, se inicia con la radicación de la petición, dicha petición debe contener como mínimo los siguientes requisitos, presentados en el artículo 16 así:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la

---

<sup>43</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 15, parágrafo 1.

<sup>44</sup> Ibíd., Artículo 15, parágrafo 2.

<sup>45</sup> Ibíd., Artículo 15, parágrafo 3.

dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.

3. El objeto de la petición.

4. Las razones en las que fundamenta su petición.

5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.

6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.<sup>46</sup>

El artículo 16 de la ley 1437 de 2011 trae una lista de requisito mínimos que debe contener las peticiones, son similares a los que ya contemplaba el anterior código contencioso administrativo, en el numeral 1 que hace referencia a la designación de la autoridad, es importante tener en cuenta que de evidenciarse la falta de competencia se le hará saber al peticionario; ya que este no tiene por qué tener certeza de quien resolverá su petición. Además entretanto no se estudie el motivo de la misma no se podrá determinar la autoridad competente; en tal sentido el artículo 21 establece las reglas en relación con la falta de competencia; el numeral 2 del citado artículo establece la modificación del nuevo estatuto, que es acorde al uso de los medios electrónicos en la presentación de peticiones; significa que el peticionario puede consignar su dirección electrónica si así lo desea para ser notificado a través de este medio, al respecto de este requisito solo es obligatorio para las personas privadas inscritas en el registro mercantil; lo demás es indicar la dirección, números de teléfono para efectos de la notificación de la decisión; el numeral 3 y 4 deben entenderse como que debe existir claridad respecto del objeto y los motivos por los cuales se hace la petición; una explicación sucinta de los hechos será suficiente, finalmente la firma del peticionario, en relación con esta se debe aclarar que esta solo será indispensable en algunos casos, para su comprensión se acude a lo establecido en el artículo 36 del decreto 019 de 2012 que modifica el artículo 24 de la ley 962 de 2005:

Presunción de validez de firmas. Las firmas de particulares impuestas en documentos privados, que deban obrar en trámites ante autoridades públicas no requerirán de autenticación. Dichas firmas se presumirán que son de la persona respecto de la cual se afirma corresponden. Tal presunción se desestimarán si la persona de la cual se dice pertenece la firma, la tacha de falsa, o si mediante métodos tecnológicos debidamente probados se determina la falsedad de la misma.

Los documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, deberán presentarse y aportarse a los procesos y trámites administrativos de acuerdo con las normas especiales aplicables. De la misma manera, se exceptúan los documentos relacionados con el sistema de seguridad social integral y los del magisterio.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 16.

<sup>47</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 19 de 2012. Artículo 36.

Del párrafo que trae el artículo 16 de la ley 1437 de 2011 se interpreta que es la autoridad que recibe la petición la encargada de examinar los anteriores requisitos para poder tramitar la petición. En concordancia con este aspecto se destaca lo establecido por el decreto 19 de 2012 que establece: “Prohibición de exigir documentos que reposan en la entidad; cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación”.<sup>48</sup>

El decreto 19 de 2012 estableció que: “A partir del 1 de enero de 2013, las entidades públicas contarán con los mecanismos para que cuando se esté adelantando una actuación ante la administración y los documentos reposen en otra entidad pública, el solicitante pueda indicar la entidad en la cual reposan para que ella los requiera de manera directa, sin perjuicio que la persona los pueda aportar. Por lo tanto, no se podrán exigir para efectos de trámites y procedimientos el suministro de información que repose en los archivos de otra entidad pública”.<sup>49</sup>

La nueva ley que busca sustituir lo establecido en la ley 1437 de 2011 en relación con el derecho de petición también reitera este aspecto; es decir que las autoridades no deben solicitarle al peticionario que complete su petición con documentos que la entidad tenga en sus archivos.

La norma contribuye con la carga que tiene la administración al momento de resolver una petición y que se la estaba trasladando al peticionario que es cualquier persona, en tal sentido también el artículo 11 del decreto en mención establece algunos requisitos no relevantes y que se pueden subsanar y no son obstáculo para no adelantar la actuación “Ninguna autoridad administrativa podrá devolver o rechazar solicitudes contenidas en formularios por errores de citas, de ortografía, de mecanografía, de aritmética o similares, salvo que la utilización del idioma o de los resultados aritméticos resulte relevante para definir el fondo del asunto de que se trate y exista duda sobre el querer del solicitante. Cualquier funcionario podrá corregir el error sin detener la actuación administrativa, procediendo en todo caso a comunicar por el medio más idóneo al interesado sobre la respectiva corrección”.<sup>50</sup>

Se interpreta también en este artículo que la manera acertada para formular peticiones es la escrita, la autoridad administrativa al momento de radicar la petición deberá revisar que esta comprenda lo indispensable para poder resolverla, es también la oportunidad para: solicitar aclaraciones o documentos que permitan su interpretación y sean necesarios; la intención general es que

---

<sup>48</sup> Ibíd., Artículo 9.

<sup>49</sup> Ibíd., Artículo 9.

<sup>50</sup> Ibíd., Artículo 11.

cualquier persona lo pueda hacer como lo establece la norma, sin necesidad de recurrir a abogado.

El Doctor Enrique José Arboleda Perdomo contribuye con la aclaración del tema:

La autoridad debe realizar tres operaciones al analizar una petición: examinarla integralmente, atenerse estrictamente a los requisitos y documentos exigidos por la ley, y no estimularla incompleta por falta de requisitos y documentos exigidos por la ley, es decir documentos que no sean necesarios para resolverla.

En relación con el contenido de la petición, cuando se haga en forma verbal es posible que buena parte del cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 16 se dé por supuesto con la mera presencia del solicitante, de suerte que habrá que darle trámite por el funcionario que la recibe exigiendo solo aquellos que sean necesarios para resolverla. Si la petición se plantea llenando los formularios impresos entregados por la entidad, bastará con escribir la información en los espacios en blanco y adjuntar los requisitos de rigor para dar cumplimiento a las exigencias del artículo. Cuando se redacten en su integridad por los peticionarios habrá lugar al cumplimiento de todos los elementos que exige la norma.

En relación con los requisitos se pueden hacer las siguientes anotaciones, es casi obvio que una comunicación se dirija y entregue a quien ha de resolverla de manera que siempre habrá que incluir la información de la autoridad a la que se dirija.

En el numeral 2 se exige que el peticionario se identifique plenamente según si es una persona natural o si es una persona jurídica, caso en el que debe incluir, además de los datos sobre su existencia, el nombre e identificación de quien la representa. Es necesario incluir la dirección para poder hacer envío de respuesta y en general de todas las comunicaciones a que haya lugar.

El numeral 6 del artículo 16 ordena formar las peticiones escritas, la cual puede suplirse con la firma electrónica o digital cuando se envíe mediante mensaje de datos en los términos del artículo 53 y 55 del código.<sup>51</sup>

Con relación a la interpretación de este artículo es importante entenderlo en concordancia con el decreto 19 de 2012, ya que esta normatividad aclara aspectos relevantes en el curso de la actuación administrativa tales como las declaraciones extra juicio muy utilizadas por algunas entidades para ciertos trámites así lo presenta el decreto: “Prohibición de declaraciones extra juicio. Se prohíbe exigir como requisito para el trámite de una actuación administrativa declaraciones extra

---

<sup>51</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 44.

juicio ante autoridad administrativa o de cualquier otra índole. Para surtirla bastará la afirmación que haga el particular ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento”.<sup>52</sup>

Es importante tener en cuenta que el derecho de petición inicia la actuación administrativa y que dependiendo de la decisión de la autoridad, esta se recurrirá y posteriormente si se acudirá a la jurisdicción contenciosa administrativa, y o a la acción de tutela dependiendo el caso entonces la autoridad no podrá exigir como requisito haber acudido al juez previamente. “prohibición de exigir actuación judicial previa para la decisión administrativa: Se prohíbe exigir como requisito previo para obtener una decisión administrativa la interposición de una acción judicial y la presentación de la copia de la providencia que ordene el reconocimiento o adjudicación de un derecho”.<sup>53</sup>

Se concluye que si bien las modificaciones a los requisitos no se evidencian en los establecidos de manera taxativa en la norma, exceptuando lo del numeral 2; la reglamentación de algunas normas si permite establecer que la actuación administrativa puede llevarse a cabo de manera eficiente por parte de las autoridades y es el derecho de petición el que la inicia, en este sentido se ofrecen garantías a los administrados y se evita la vulneración del derecho constitucional establecido en el artículo 23, por razones meramente formales como se deduce de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

También el proyecto de ley estatutaria 065 de 2012 que busca sustituir la ley ordinaria 1437 de 2011 en relación al derecho de petición ha planteado el siguiente párrafo: “En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta”.<sup>54</sup>

Basados en que para hacer uso del derecho de petición no requieren abogado y que este puede ser invocado por cualquier persona, el anterior párrafo lo establece de manera taxativa para evitar interpretaciones erradas al respecto.

#### **4.6 PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TÁCITO**

El artículo 17 de la ley 1437 de 2011, reglamenta el caso de las peticiones ya radicadas y autoriza a las autoridades para hacer dos tipos de requerimientos al peticionario y regula el desistimiento tácito: Primero en relación con la petición incompleta ya radicada, se autoriza al funcionario para requerir al peticionario dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la radicación de la petición para que la complete en el término máximo de un mes, este comienza cuando la complete.

---

<sup>52</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 19 de 2012. Artículo 10.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, Artículo 8.

<sup>54</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 16, párrafo 2.

Segundo la gestión del trámite a cargo del peticionario, en este caso la autoridad puede requerir al peticionario por una sola vez para que la efectúe en el término de un mes, este se suspende.

El artículo 12 del Decreto 01 de 1984 le concedía al peticionario para cumplir el requerimiento un término de dos meses y para completar la petición no establecía término.

En cuanto al desistimiento tácito, se supone cuando el peticionario no atiende en el término de un mes el requerimiento, salvo que solicite prórroga por un término igual. El acto que decreta el desistimiento tácito es recurrible en reposición.

Los artículos 17 y 18 de la ley 1437 de 2011 reorganizan lo establecido en varios artículos del anterior Código contencioso administrativo en relación con el tema del desistimiento y plantean modificaciones importantes al respecto.

En el caso de las peticiones incompletas se genera la obligación por parte de la administración de advertir al peticionario al momento de la radicación de la petición de que debe completarla además de indicarle que documentos faltan; así mismo establece el término de diez días para informar al peticionario que debe completar la petición si esta ya fue radicada y se encuentra en curso, haciendo la salvedad sobre lo ya tratado que establece el decreto 19 de 2012.

La principal modificación se centra en que cambia el término en que se suspende la actuación en espera que el peticionario complete la petición en el C.C.A., dos (2) meses; en nuevo estatuto establece solo un (1) mes de lo contrario se entenderá que desiste de la petición, se exceptúa si este solicito prórroga para allegar lo solicitado para completarla. En este caso operaría lo que la norma denomina desistimiento tácito y el consecuente archivo del expediente.

El inciso final del artículo 17 establece que la decisión deberá expresarse en acto administrativo motivado, lo que permite que contra este proceda solamente el recurso de reposición. La norma también es flexible en el sentido que se puede presentar nuevamente la petición; pero esto trae como consecuencia la pérdida de tiempo para el peticionario en razón del cumplimiento de los términos legales.

Se aclara también que no aparece lo que se establecía en el artículo 11 del anterior C.C.A. que señalaba que si se trataba de peticiones verbales no se podían completar, esto ya había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional y ratifica lo que se ha venido señalando acerca de la importancia de que las peticiones sean de forma escrita.

El artículo 18 señala el desistimiento expreso de la petición que podrá presentarse nuevamente cuando se cumplan los requisitos; no obstante también se establece que la autoridad puede continuar de oficio la petición por razones de interés



público, esta clase de desistimiento quedo igual así lo contemplaba el C.C.A. en su artículo 8.

El Doctor Arboleda Perdomo señala lo siguiente respecto de estos artículos:

El Artículo 17 regula tres situaciones que pueden llegar a presentarse una vez recibida la petición e iniciado el estudio de la misma por parte de la autoridad correspondiente: que la petición este incompleta, que el peticionario deba cumplir una carga, y que se produzca el archivo del expediente sin que medie la decisión de fondo.

La primera regla que se encuentra en el artículo que se analiza regula lo que sucede cuando la autoridad competente encuentra que la petición está incompleta, frente a lo cual deben darse dos hipótesis: La primera que el requisito o documento que falta sea de tal entidad que no sea posible darle tramite a la petición, pues sería opuesto a la ley. El artículo guarda silencio sobre el destino de la petición en este supuesto, es decir, se devuelve al solicitante o se archiva, siendo lo más lógico devolverla, dejando en claro que el solicitante podrá presentarla de nuevo.

La segunda, que sea posible completar la petición pues darle tramite no sería opuesto a la ley, por lo que se requerirá al peticionario para que la complete dentro del plazo de un mes, y si lo hiciere se tramitara y decidirá dentro del término legal.

Es conveniente agregar que esta revisión que hace la administración es diferente a la formal que hace en el artículo 15, pues en esta la administración verifica el cumplimiento de los requisitos sin entrar a examinarlos, mientras que la hipótesis del artículo 17 se presenta una vez iniciado el trámite, al estudiar la solicitud para proceder a decidir. Ahora bien solo puede haber un requerimiento de la autoridad al solicitante para que cumpla con el lleno de los requisitos, lo cual se desprende del enunciado del primer inciso del artículo, en concordancia con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

También es posible que el solicitante deba cumplir con algún trámite en un procedimiento administrativo, como por ejemplo una publicación, y para este caso se ordena en el segundo inciso del artículo que se comenta para requerirlo para que cumpla con su carga en un plazo de un mes, tiempo durante el cual se suspende el término para decidir. El solicitante podrá pedir la prórroga del plazo hasta por un lapso igual, antes de vencerse el inicialmente otorgado. Si no cumple con la carga se entenderá que desiste de la petición.

El archivo de la petición es la decisión que debe tomar la autoridad cuando el solicitante no completa la petición, o no cumple con la carga

que le fue requerida dentro de los términos anotados. Esta decisión se adopta mediante acto administrativo motivado.<sup>55</sup>

En relación con el artículo 18 desistimiento expreso de la petición señala: “Tiene el mismo efecto legal que el regulado en el artículo anterior, vale decir que el desistimiento no abarca el derecho invocado, por lo cual puede volver a presentarse, siempre que el derecho no hubiere prescrito o se hubiere extinguido. Advierte la norma que las autoridades pueden mediante acto administrativo motivado, ordenar que el procedimiento continúe y se decida el fondo mediante un acto definitivo, si lo considera necesario por razones de interés público”.<sup>56</sup>

#### **4.7 PETICIONES IRRESPETUOSAS, OSCURAS Y REITERATIVAS**

El artículo 19 guarda cierta relación con los dos artículos precedentes, en el entendido que si no se comprenden los motivos que fundamentan la petición se solicitará que se corrija o de lo contrario se archivara lógicamente siguiendo el respetivo procedimiento.

Se modifica un aspecto cuando se trata de peticiones reiterativas o ya resueltas; la autoridad tiene facultades para remitirse a estas al momento de tomar una decisión; quizá el propósito de este inciso es que el peticionario no exceda el ejercicio de su derecho fundamental, desgastando a la administración en actuaciones inoficiosas.

Respecto de las denominadas “peticiones irrespetuosas” aclaran el sentido que le da el artículo 23 de la constitución cuando otorga el derecho afirma que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades. Se interpreta que el propósito de esta parte de la norma es generarle el cumplimiento de sus deberes para con la administración al peticionario; así como contribuir en una relación recíproca y cordial con las autoridades que le ofrecen un servicio.

El proyecto de ley 065 de 2012 introduce un aspecto que será materia de controversia ya que insiste en que la petición podrá ser rechazada si hay irrespeto hacia la autoridad que recepciona; este aspecto genera ambigüedad ya que la autoridad puede aprovechar para de manera subjetiva calificar si es petición respetuosa o irrespetuosa así se presenta: “Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo.”<sup>57</sup>

Al respecto la doctrina establecida por el Doctor Arboleda Perdomo establece:

---

<sup>55</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 46-47.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>57</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 19.

El artículo 23 de la constitución política reconoce a las personas el derecho de presentar peticiones respetuosas, de manera que las irrespetuosas, están prohibidas. Sin embargo el artículo 19 del código permite darles trámite cuando se comprenda su finalidad, caso en el cual se devolverá la petición al solicitante para que las corrija y la formule en términos respetuosos. Si lo hiciere en un plazo máximo de diez días, se tramitará, en caso contrario se archivará.

El inciso segundo permite resolver de plano haciendo una remisión a una respuesta dada anteriormente cuando un peticionario reitere una solicitud ya resuelta.<sup>58</sup>

#### **4.8 ATENCIÓN PRIORITARIA DE PETICIONES**

El artículo 20 de la nueva norma, se constituye en una de las modificaciones más importantes respecto del anterior estatuto ya que garantiza de manera efectiva no sólo el derecho de petición como tal sino cuando éste es utilizado para que se reconozcan otros derechos fundamentales; además de imponer a la administración la responsabilidad de tramitar y decidir en ciertos casos de forma rápida sin limitaciones a los términos cuando se trate de evitar un perjuicio irremediable con el fin de evitar un riesgo en relación con la salud, la seguridad personal o esté en peligro la vida o la integridad de la persona, así lo establece la norma, para que esto sea tenido en cuenta por la autoridad es indispensable que el peticionario pruebe que está ocurriendo tal evento. De cierta manera esto contribuye a que el peticionario en asuntos que se pueden resolver en una actuación administrativa eficiente; no tenga que acudir a otras acciones como la tutela.

El proyecto de ley que busca sustituir este parte de la ley 1437 de 2011 adiciona otro aspecto que considera se constituye en petición con carácter prioritario y son las peticiones que formulan los periodistas para la realización de su trabajo; así se establece: “Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.”<sup>59</sup>

Al respecto la doctrina hace un análisis donde se expresa:

El artículo regula dos situaciones diferentes: la primera, el trámite prioritario de una petición cuando se solicite el reconocimiento o protección de un derecho fundamental, y la segunda, la adopción de medidas urgentes de protección de los derechos a la vida a la integridad personal.

En relación con la primera situación habrá lugar a una atención prioritaria de la petición cuando se den tres circunstancias: que se

---

<sup>58</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 41 y 48.

<sup>59</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 20.

ejerza o proteja un derecho fundamental, que haya riesgo de un perjuicio irremediable, y que el peticionario acredite tanto la titularidad del derecho como el riesgo en que se encuentra. Visto desde la óptica de un procedimiento escrito y totalmente formal, acreditar los requisitos citados puede ser cuestión de meses; sin embargo, desde la perspectiva de la producción de actos o la prestación de servicios en masa es factible alterar turnos para dar cumplimiento a esta norma y decidir de manera oportuna.

El inciso segundo se refiere a las medidas de urgencia que la administración debe adoptar cuando este en riesgo la vida o la integridad personal, ordenando que se realicen de inmediato con el fin de conjurar el peligro, sin que ello implique una decisión inmediata sobre el fondo del derecho cuyo reconocimiento está solicitando el peticionario, se trata de una especie de medida cautelar de urgencia, a discreción de la autoridad, que conjuren el peligro mientras se toma una decisión de fondo de acuerdo con los cauces regulares, es bueno advertir que se está en presencia de dos derechos fundamentales.<sup>60</sup>

#### **4.9 FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA**

El artículo 33 del Código Contencioso Administrativo hacía referencia que si el funcionario a quien se dirige la petición no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días. De la misma manera se plantea en el nuevo estatuto, al respecto es importante comentar que al recibir una petición antes de verificar los demás requisitos la autoridad debe validar si es competente o no; así lo exige la norma por lo menos tratándose de peticiones verbales; si bien se establecen los diez días para remitir a la autoridad competente este lapso de tiempo genera dificultades al peticionario; entre otras cosas porque la autoridad deberá informarle acerca de la remisión de su petición a otra autoridad; también se amplía el término para recibir respuesta, ya que este solo se empezará a contar a partir de que el competente recibió.

Puede darse el caso que existan peticiones que ninguna autoridad sea competente para resolver y así lo pretende aclarar el proyecto de ley 065 de 2012; caso en cual se le hará saber al peticionario; también se pretende cambiar el término de traslado a la autoridad competente de 10 a 5 días.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado acerca del deber de las autoridades de remitir al competente, de este trámite debe quedar constancia en el

---

<sup>60</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 49, 50

expediente, la autoridad que recibe inicialmente no se debe limitar a informar al peticionario que no es competente, sino que debe asumir la responsabilidad del traslado a quien corresponde si se trata de peticiones de modalidad escrita, si se trata de peticiones verbales debe informar de manera acertada al peticionario acerca de que autoridad tiene competencia, de no cumplirse con estos requisitos el trámite se considera vulnerado el derecho de petición.

El Consejo de Estado en su jurisprudencia señala: "Si al recibir un derecho de petición, la entidad se percata de su falta de competencia, es deber comunicárselo al peticionario dentro del término legal previsto y remitir la solicitud al funcionario competente. De esa manera se da una respuesta válida al derecho de petición. Sin embargo, la responsabilidad de dar una respuesta de fondo no desaparece".<sup>61</sup>

La doctrina ya ha realizado su análisis al respecto así lo establece el doctor Arboleda Perdomo:

El contenido de este precepto es similar al del primer inciso del artículo 33 del derogado C.C.A. y el cual se regula el procedimiento que debe realizar la autoridad que reciba una petición cuya decisión no sea de su competencia, caso en el cual, así deberá advertirlo en forma inmediata al peticionario cuando se presente personalmente, de manera que éste se pueda dirigir de inmediato ante la autoridad competente. Si la petición se formula por escrito, la autoridad que la recibió debe remitirla a quien sea competente, de suerte que no puede devolverla al peticionario o archivarla, sino que en forma automática deberá remitirla a la autoridad que efectivamente pueda decidir lo pedido, advierte la norma que este envío de la petición a la autoridad competente se debe realizar en un plazo máximo de 10 días contados a partir del recibo de la misma, lapso durante el cual además se deberá comunicar al peticionario esta actuación, adjuntándole copia del oficio remitido.<sup>62</sup>

#### **4.10 ORGANIZACIÓN PARA EL TRÁMITE INTERNO Y DECISIÓN DE LAS PETICIONES**

Se impone la obligación a las entidades de reglamentar la tramitación interna de las peticiones y de las quejas. Igual que lo que disponía el artículo 32 del Decreto 01 de 1984 pero ya no obliga a que estos reglamentos sean aprobados por la Procuraduría General de la Nación y tácitamente autoriza que los alcaldes expidan sus propios reglamentos, pues deroga la autorización contenida en el artículo 32 ya mencionado según la cual los reglamentos que expidan los gobernadores

---

<sup>61</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Radicación Número: 08001-23-31-000-2010-00722-01, de veinte (20) de enero de dos mil once (2011). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>62</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 50-51.

deberían contener las normas para la tramitación interna de las peticiones que corresponda resolver a los alcaldes.

Se autoriza a dar una respuesta única cuando se trate de peticiones análogas que hagan más de diez personas, la cual se deberá publicar en un diario de amplia circulación y en la página Web de la entidad, esto no impedirá que le entregue directamente la respuesta a cada peticionario (art.22)

#### **4.11 ORGANIZACIÓN PARA EL TRÁMITE INTERNO Y DECISIÓN DE LAS PETICIONES**

Todas las entidades públicas y las privadas que deban resolver peticiones, deberán prever un mecanismo de organización con el fin de atender el derecho constitucional de petición de manera oportuna, brindando a los administrados la garantía de una respuesta oportuna aplicando el procedimiento establecido en la ley 1437 de 2011, en tal sentido la doctrina explica el alcance de esta norma así:

El artículo regula dos situaciones diferentes bajo el mismo título: la primera, la obligación de expedir un reglamento sobre el trámite y decisión de las peticiones, cuyo contenido es exclusivamente el de los pasos que debe seguir una solicitud dentro de cada entidad, siendo por lo mismo un reglamento interno, de carácter operativo, en el cual se ordena el trámite de conformidad con la estructura del correspondiente organismo o entidad. En este reglamento se debe incluir un aparte especial dedicado al recibo, trámite y decisión de las quejas, todo ello con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

El reglamento interno de las peticiones que debe expedir cada entidad se encarga de la descripción de los requisitos de las peticiones, la estandarización de los formatos y procedimientos, y la cadena de pasos requeridos para tomar una decisión particular en los asuntos de competencia de cada una de las autoridades.

La segunda situación regulada por la norma en comento consiste en la posibilidad de dar una respuesta común a peticiones de información análoga formulada por más de diez particulares, ello con el fin de hacer eficiente la respuesta.<sup>63</sup>

El artículo en su inciso primero señala lo que estaba establecido en el anterior C.C.A. en el artículo 32, engloba y hace referencia a las autoridades, se entiende que estas son todas las facultadas para adelantar actuaciones administrativas. Señala también que cuando se trate de peticiones referentes a un mismo tema, interpuestas por más de diez peticionarios, podrá notificarlas de manera general a

---

<sup>63</sup> Ibíd., p. 51-52.

través de su página electrónica o un diario de amplia circulación, facilitando así la publicación de sus actuaciones; además se le entregará copia de la misma al mismo número de peticionarios. Esta es una modificación que se explica en el tema de las notificaciones, pero que quizá contribuye con el principio de publicidad de las actuaciones administrativas.

#### **4.12 DEBERES DE LOS PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES Y DE LOS SERVIDORES DE LA PROCURADURÍA Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Se imponen tres obligaciones: Asistencia eficaz e inmediata a la persona que lo solicite; intervención ante las autoridades competentes con el objeto de exigir el cumplimiento de sus deberes legales y recepción de las peticiones quejas y reclamos o recursos que las autoridades se hayan abstenido de recibir.

El anterior código ya establecía esta facultad al Ministerio Público de ser colaborador y garante para que las personas pudieran hacer uso del derecho fundamental de petición ante las autoridades, especialmente los personeros municipales se encargan de velar por el mismo, el nuevo estatuto da relevancia a esta función con el fin que todas las personas puedan tener acceso a la administración; si bien la presentación de cualquiera de las modalidades no exige de manera rigurosa el cumplimiento de los requisitos, las personas requieren asesoría para hacerlo efectivo.

La doctrina del Doctor Perdomo lo explica:

El artículo 23 le asigna varias funciones al ministerio público, incluyendo la defensoría del pueblo, en materia de protección del derecho de petición, cuando por cualquier circunstancia las autoridades o los funcionarios encargados decidan impedir su ejercicio. Las reglas que se comentan tienen su origen en el anterior código.

Es necesario resaltar que el Ministerio Público posee una facultad preventiva respecto de las autoridades renuentes a cumplir con sus obligaciones en relación con las peticiones, pues puede exigir en cada caso concreto en cumplimiento de sus deberes, sin que haya necesidad de esperar a que se consume el hecho para sancionar al funcionario correspondiente. La otra función que ha cumplido un muy importante papel en la efectividad del derecho de petición consiste en la posibilidad del ministerio público de recibir las peticiones cuando las autoridades competentes se hayan abstenido de recibirlas, de manera que actúa en sustitución del funcionario competente, respecto del cual tiene la obligación de cerciorarse de la debida tramitación de la solicitud una vez se remitida a éste.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ibíd., p. 52-53.

## 5. DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES, REGLAS ESPECIALES

Cuadro 5. Comparativo: derecho de petición ante autoridades, reglas especiales.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>Art. 19 (subrogado por el art. 12, Ley 57 de 1985). Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.</p>	<p>Artículo 24. Informaciones y Documentos Reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.</li> <li>2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.</li> <li>3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.</li> <li>4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.</li> <li>5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.</li> <li>6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.</li> <li>7. Los amparados por el secreto profesional.</li> <li>8. Los datos genéticos humanos.</li> </ol> <p>Parágrafo. Para efecto de la solicitud</p>



DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.
Norma Nueva.	<p>Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.</p> <p>La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.</p>
<p>Ley 57 de 1985 Artículo 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados Documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes.</p> <p>Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.</p> <p>Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se expida la copia requerida, el respectivo enviará</p>	<p>Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.</p> <p>Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.</p>	<p>de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.</li> <li>2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.</li> </ol> <p>Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.</p>
<p>Artículo 19. Información especial y particular. Toda persona tendrá acceso a los demás documentos oficiales y podrá pedir y obtener copia de ellos. Sin embargo, la petición se negará si la solicitud se refiere a alguno de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados. La decisión negativa será siempre motivada.</p> <p>Artículo 20. Inaplicabilidad de las excepciones. Las excepciones que autoriza el artículo anterior no podrán invocarse para enervar el ejercicio de las facultades que la Constitución Política o la Ley confieren a los Órganos del Poder Público cuando</p>	<p>Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>obran según las normas de procedimiento, pero éstos conservarán el deber de mantener reserva, si la Ley no dispone otra cosa.</p> <p>Ley 57 de 1985</p> <p>Artículo 20º.- El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo.</p>	
<p>Artículo 25. Consultas. El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.</p> <p>Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.</p> <p>Las respuestas en casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.</p>	<p>Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.</p>
<p>Artículo 24. La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. Artículo subrogado tácitamente por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.</p> <p>En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción.</p>	<p>Artículo 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.</p> <p>El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
Norma Nueva	Artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.
Artículo 7o. Desatención de las peticiones. La falta de atención a las peticiones de que trata este capítulo, la inobservancia de los principios consagrados en el artículo 3 y la de los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes. Ley 734 de 2002 Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima	Artículo 31. Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.

Fuente: Autora.

## 5.1 INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS RESERVADOS

La regla general se encuentra en el artículo 74 de la carta política que dice que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

También la Ley 594 de 2000 hace referencia al acceso y consulta de documentos. “Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley”.<sup>65</sup> Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.

<sup>65</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 594 de julio 14 de 2000. Artículo 27.

En concordancia con los artículos precedentes la ley 1437 de 2011 en su artículo 24 da razón de la aplicación de modalidad de derecho de petición de información, se constata las modificaciones realizadas al respecto, teniendo en cuenta que la norma restringe la información a la que se puede tener acceso; así mismo de manera taxativa señala los documentos sometidos a reserva, con el fin de amparar otros derechos constitucionales de las personas estos son: los protegidos por el secreto comercial o industrial, los relacionados con la defensa y seguridad nacional, los amparados por el secreto profesional, los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas. Como ejemplo de estas están las hojas de vida, la historia laboral, los expedientes pensionales, las historias clínicas. Otros son: los relativos a las operaciones de créditos públicos y tesorería que realice la nación. Específicamente para estos últimos se fija un periodo de reserva de seis meses.

La norma en comento tiene como fin proteger otros derechos fundamentales de las personas, que precisamente dieron origen en el pasado a varias acciones de tutela; de otra parte también se hace la exigencia a las autoridades de tener certeza que documentos están sometidos a reserva con el fin de no incurrir en violación del derecho a obtener información; no obstante además de los taxativamente señalados las autoridades deberán tener un manejo especial para esta clase de documentos que estén en los expedientes.

La doctrina hace una interpretación de la siguiente manera:

El artículo 24 contiene algunos casos de excepción a la regla general de la publicidad de los actos y documentos públicos, actos y documentos que por lo tanto pueden ser objeto de dominio público, advirtiendo en el primer inciso que además de esto se encuentran amparados por el secreto de todas las informaciones y documentos sometidos a reserva por la constitución a la ley, dejando a salvo por ejemplo los conceptos del consejo de Estado que están sometidos a reserva.

En relación con el análisis de los casos consagrados en el artículo 24 del código los numerales 1, 2 y 3 contienen reglas que venían desde antes y cuyos enunciados son suficientemente conocidos. El numeral 4 consagra la información derivada de la historia laboral de cada persona, bajo el entendido que es parte de los derechos fundamentales a la intimidad y la privacidad las cuales por principio solamente interesan a quienes son dueños de la información. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchas de las informaciones de las hojas de vida, historia laboral o expedientes de pensiones proviene de documentos públicos, por ejemplo actos administrativos de nombramiento o de aceptación de renuncia, o de sentencias judiciales como las que impone una sanción accesoria de inhabilidad para ejercer cargos públicos, de manera que la información en ellos contenida no está sometida a reserva. En cada caso concreto el funcionario a cuyo cargo estén los archivos de los

cuales se pida copia deberá analizar concretamente la naturaleza de la información que se solicita para aceptar o rechazar la entrega.

En el último numeral tiene como finalidad evitar que el conocimiento de una posible información o decisión económica del Estado, como la valoración de los activos o las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería pueden dar lugar a alteraciones en el normal funcionamiento de los mercados, cambios que además pueden afectar las operaciones financieras proyectadas por el gobierno, hay que recordar que esta información tiene una especial protección en el código penal, pues el tráfico o aprovechamiento de la misma puede constituirse en delito.<sup>66</sup>

Ahora bien la nueva legislación que sustituirá la ley 1437 de 2011 en relación al derecho de petición plantea otros aspectos que se deben tener en cuenta al momento de determinar si se trata de documentos reservados estos son según el proyecto de ley 065 de 2012:

- Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
- Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
- Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
- Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
- Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
- Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
- Los amparados por el secreto profesional.
- Los datos genéticos humanos.

Se amplía de manera significativa el listado previsto; pero también se hace claridad sobre qué clase de documentos tienen reserva legal.

Respecto al rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva, el artículo 25 establece que las peticiones relacionadas con documentos sometidos a reserva podrán ser rechazadas también al momento de negar el derecho por motivos de reserva deberán expedir un acto administrativo motivado que señale de manera

---

<sup>66</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 54-55.

expresa la ley que lo prohíbe, así mismo señala que este acto administrativo no tendrá recurso de los establecidos en el procedimiento general.

Aunque la norma no lo indica se trata de un acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa, pues resuelve de fondo la petición negando la entrega de la información o la copia de documentos, de manera que las reglas que se contemplan modifican parcialmente los efectos generales de los actos administrativos.

En segundo lugar ordena el artículo que el acto administrativo de rechazo sea especialmente motivado, especialidad que consiste en que debe contener la norma precisa las disposiciones legales pertinentes que clasifiquen los documentos y la información como reservados y por lo mismo justifiquen la negativa de entregarlos.<sup>67</sup>

## **5.2 INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA**

En consecuencia el artículo 26 establece que para estos casos procederá la denominado recurso de insistencia que se interpone ante la autoridad que rechaza la petición; pero que deberá resolver el juez o tribunal administrativo correspondiente siguiendo las reglas de competencia, en el término de diez (10) días.

Este aspecto ya estaba regulado en el anterior C.C.A, pero se amplía la explicación en relación con el procedimiento a seguir por parte de los jueces, tribunales e incluso la intervención del Consejo de Estado al respecto.

La doctrina hace referencia al tema de la siguiente manera: “El artículo 26 contiene las reglas para el control judicial de la decisión de rechazo de una petición de informaciones de carácter reservado, cuando el solicitante no esté conforme con ella, mediante un trámite incidental en la jurisdicción contenciosa administrativa.

El trámite del incidente comienza con el recurso de insistencia que debe formular el peticionario ante el funcionario que rechazo total o parcialmente la solicitud de información. La ley guarda silencio sobre plazo para presentarlo, pero es lógico que deba hacerlo dentro de los cinco días siguientes a la notificación personal del acto administrativa que rechazo la solicitud pues se trata de un recurso cuya decisión no es administrativa sino judicial.

En relación con la petición de copia de documentos<sup>68</sup>, la regla implica que esta no debe enviarse con el recurso de insistencia para que no se ponga en riesgo la reserva, y las y las autoridades solo lo harán llegar si en forma expresa lo solicita

---

<sup>67</sup> Ibid., p. 56.

<sup>68</sup> Ibid., p. 57-58.

el juez o el tribunal administrativo. El nuevo código trae otra novedad frente al anterior, pues consagra la posibilidad que consiste en que la autoridad que rechaza la solicitud de información solicite al Consejo de Estado que asuma la decisión del incidente, en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterio sobre el tema. Ante esta petición el juez o tribunal deberá remitir el expediente a la sección del Consejo de Estado, quien tomara la decisión en diez días, y si no la asume o guarda silencio sobre el particular, el expediente volverá al inferior para su decisión.

También el proyecto de Ley 065 de 2012 busca hacer claridad frente a establecido en relación al recurso de insistencia. “El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella”.<sup>69</sup>

### **5.3 INAPLICABILIDAD DE LAS EXCEPCIONES**

La reserva de documentos que se viene analizando en los anteriores artículos está concebida para los particulares; pero se exceptúan de esta regla dos clases de autoridades que son las administrativas y las judiciales; quienes deberán responsabilizarse de la reserva y solo podrán utilizar la información para el desarrollo propio de sus funciones, estas apreciaciones son novedosas frente al anterior C.C.A. respecto de los particulares que en algunas oportunidades tenían acceso a cierto tipo de información; se restringe en la nueva norma.

El análisis que hace el Doctor Enrique José Arboleda Perdomo al respecto es: “El artículo 27 consagra una excepción de origen constitucional, la inoponibilidad de las de la reserva a las autoridades judiciales o administrativas siempre que concurren estas condiciones: que aquellas requieran cierta información o determinados documentos, lo que significa que no se puede levantar una reserva de manera general; que quien la solicite sea competente para realizar la investigación de que se trate; que la información sea necesaria para el desarrollo de la misma, y que se garantice la reserva de la información o los documentos que se llegasen a conocer”.<sup>70</sup>

### **5.4 ALCANCE DE LOS CONCEPTOS**

Estos son emitidos por las autoridades administrativas; tienen como característica principal que no son de obligatorio cumplimiento; estos se originan como respuesta a peticiones, en la modalidad de formular consultas; se entiende la norma en el mismo sentido que el anterior C.C.A.

---

<sup>69</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 26.

<sup>70</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 57.



La jurisprudencia de la corte constitucional ya ha analizado este tema y declaró exequible el anterior artículo 25 del decreto 01 de 1984, explicando que los conceptos no se entienden como una decisión administrativa; es decir que no producen efectos jurídicos, ni obligaciones, ni derechos; solo autorregulan la actividad administrativa; su propósito se fundamenta hacer interpretación de normas para tomar decisiones y orientar a las autoridades y a los administrados.

La doctrina hace una interpretación consecuente al respecto:

Uno de los aspectos de regulación especial en materia de derecho de petición consiste en el derecho de formular consultas para obtener conceptos de las autoridades. Las peticiones pueden ser escritas, verbales o hacerse mediante medios electrónicos, y pueden ser de interés general o particular.

El artículo 28 regula los efectos jurídicos de los conceptos que emita la entidad como respuesta a las consultas que les formulen los particulares, ordenando que no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución. De este mandato surgen las siguientes tres consideraciones: La primera que un concepto no es un acto administrativo de contenido particular pues en si mismo no contiene una manifestación de voluntad de la administración que tenga la virtualidad de producir efectos jurídicos vinculantes, en relación con el peticionario, con la autoridad que conceptúa y aun frente a terceros que pudieren estar interesados en la respuesta. La segunda, que la forma como la administración actúa en forma vinculante para sí misma y para la generalidad de las personas es el reglamento, no solo a través de la potestad reglamentaria propia del presidente de la república, sino a través de los demás reglamentos propios de la administración en el preciso marco de las competencias de cada organismo o entidad, por lo cual los conceptos emitidos no pueden suplir ni menos aun competir con los reglamentos. La tercera, que los conceptos no pueden interpretar la ley en el sentido de darle un alcance o preferir un sentido frente a otro posible, se limitan a explicar las competencias a cargo de la entidad y la forma de ejercerlas, con el fin de orientar a los particulares en el cumplimiento de los deberes o el ejercicio de sus derechos.<sup>71</sup>

## **5.5 REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS**

El artículo 29 se expide en concordancia con el anterior artículo 24 del C.C.A, la modificación se da en el sentido que no hace referencia a que el pago solo se realizará si se justifica, entonces en la nueva norma se entiende que sin importar la cantidad las copias solicitadas deberán pagarse por el peticionario, este artículo no reviste mayor interpretación.

---

<sup>71</sup> Ibíd., p. 58-59.

Así mismo el proyecto de ley que sustituirá este aspecto de la ley 1437 de 2011 adiciona otro aspecto que hace claridad en razón del pago de las copias y es que “El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado”.<sup>72</sup>

## **5.6 PETICIONES ENTRE AUTORIDADES**

Esta clase de peticiones se desarrolla con fundamento en el principio de colaboración que debe existir en la administración, de esta manera se evitan decisiones similares, conflictos de competencia y desarrollo de actuaciones administrativas organizadas; ya el anterior código establecía este aspecto; el artículo 30 de la ley 1437 establece un término de diez días para la resolución de las peticiones.

## **5.7 FALTA DISCIPLINARIA**

Si las entidades no atienden las peticiones e incumplen los términos y trámites establecidos, constituirá una falta gravísima para el servidor público y dará lugar a la sanción correspondiente; así se expresa en el artículo 31 de la ley 1437 de 2011, al respecto encontramos que, a pesar de que en el código anterior se indicaba que la falta de atención de las peticiones, constituía causal de mala conducta para el funcionario que estaba en la obligación de responder no se establecía el grado de la falta. La falta gravísima en la Ley 734 de 2002, se establece en el artículo 44 y está sancionada con destitución e inhabilidad.

El artículo 31 de la nueva ley establece de manera taxativa las situaciones en las que estará incurso el servidor público que desatienda las peticiones, no cumpla con los términos para resolver y que desconozca los derechos de las personas, se deduce que será el Ministerio Público el encargado de aplicar las respectivas sanciones disciplinarias de acuerdo a la ley; quizá este artículo es el resultado de la cantidad de tutelas interpuestas por violación al derecho de petición, de cierta manera este artículo favorecerá la garantía del derecho constitucional de petición.

También se interpreta de la norma que los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones respecto de la resolución oportuna de peticiones podrán incurrir no solo en falta disciplinaria; sino en responsabilidad fiscal y penal dependiendo el caso.

---

<sup>72</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado. Artículo 29.

Cuadro 6. Comparativo nueva norma de la Ley 1437 con el Decreto 01 de 1984.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
Norma Nueva	<p>Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.</p> <p>Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo Primero de este Título.</p> <p>Las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley.</p> <p>Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.</p> <p>Parágrafo 1°. Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.</p> <p>Parágrafo 2°. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	<p>derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas. Parágrafo 3. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.</p>
Norma Nueva	<p>Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.</p>

Fuente: Autora.

## **6. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PRIVADAS**

### **6.1 DERECHO DE PETICIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

El artículo 32 es modificado respecto del anterior C.C.A. ya que amplía las organizaciones privadas que tendrán la responsabilidad de dar respuesta en los términos de la ley 1437 de 2011 al derecho de petición; difiere en algunos aspectos respecto de las responsabilidades que comúnmente tienen las autoridades administrativas; así por ejemplo la reserva de documentos solo se aplicara en lo que este establecido en la ley.

También hace explícita la responsabilidad de las personas y empresas que administran bases de datos; estas deberán ceñirse a lo establecido en la ley de habeas data.

La novedad principal de este artículo se señala en el párrafo primero que señala que también se podrá ejercer el derecho fundamental de petición ante personas naturales en ciertos casos: tratándose del peticionario cuando este bajo la subordinación o en condición de indefensión respecto de la persona ante quien hace la petición; también si esta última ejerce posición dominante. La experiencia en la aplicación práctica de este párrafo determinará si se puede llevar a cabo el procedimiento acertado para garantizar el derecho de petición.

El párrafo segundo retoma la responsabilidad del Ministerio Público, con el fin de contribuir en la garantía del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución especialmente en estos casos cuando se ejercita ante personas particulares.

El artículo 33 también establece una novedad para el ejercicio del derecho de petición ante instituciones privadas que se relacionan taxativamente, estas son: las Cajas de Compensación Familiar y las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral. Estas deberán seguir lo establecido en la nueva legislación administrativa, lo hacen debido a que el objeto que desarrollan como empresas privadas es la prestación de un servicio a cargo del estado, que les ha delegado su administración.

El proyecto de ley que cambiara la ley 1437 de 2011 amplía el listado de entidades de carácter privado que deberán responder el derecho de petición de acuerdo al establecido en este código así se presenta en artículo 33: “Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, que

se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores”.<sup>73</sup>

La doctrina con el Doctor Enrique José arboleda Perdomo interpreta el derecho de petición ante organizaciones privadas así:

El capítulo III del título II contiene dos artículos el 32 y el 33, los cuales desarrollan la última frase del artículo 23 de la constitución en el cual se regula el derecho de petición que dice: “El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El artículo 32 del código en su primer inciso define que tales organizaciones pueden ser o no personas jurídicas, y agrega una enumeración no taxativa de ellas a saber: sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras, clubes.

El párrafo 1 del mismo artículo determina unos casos en los que las personas naturales pueden ser sujetos pasivos del derecho de petición, confirmando así las interpretaciones según la cual no hacen parte de las organizaciones privadas definidas por el canon constitucional.

Es claro por lo demás que este capítulo III no se aplica a los particulares que ejercen funciones administrativas, puesto que los mismos entran en la categoría de autoridades del artículo 2 y están sometidos a toda la regulación de la parte primera del código.

El segundo párrafo del artículo hace una precisión de suma importancia, pues ordena aplicar al derecho de petición ante particulares los principios y reglas establecidos en este capítulo primero de este título, es decir las reglas generales sobre sujetos activos , contenido, presentación, términos para resolver, rechazo, dejando de lado todas las demás normas del código, entre otras aquellas que definen que la respuesta que una autoridad da al derecho de petición es un acto administrativo. Esto significa que los particulares a los que les aplica el artículo 32 no expiden actos administrativos, sino que la respuesta que están obligados a dar dentro de los términos del código es una manifestación de voluntad regida por el derecho privado, y según el caso regulada por la relación jurídica preexistente entre el peticionario y la organización privada, como por ejemplo de carácter laboral, de asociación. Así pues aplicar el instrumento de derecho de petición a particulares para la protección de derechos fundamentales no desnaturaliza la relación jurídica preexistente, y por lo mismo tampoco la transforma en una relación de derecho administrativo, simplemente se

---

<sup>73</sup> Ibíd., Artículo 33.

le presta por así decirlo al derecho privado este instrumento ius administrativista junto con la protección judicial que le es propia, vale decir la de la acción de tutela.

El tercer inciso busca precisar un tema conflictivo en materia de peticiones ante organizaciones privadas, que es el de la solicitud de información, pues es claro que la carta consigna en el artículo 15 el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad de la correspondencia, incluyendo al reserva de documentos privados, y el secreto profesional en la última frase del artículo 74, pues son derechos protegidos por la constitución, oponibles a quienes carezcan de una relación jurídica previa en la cual en al cual se esté vulnerando el derecho fundamental.

El cuarto inciso remite a la ley 1266 de 2008 lo referente al derecho de petición en dicha materia, ley está “por la cual se dictan disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en las bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.”<sup>74</sup>

## **6.2 DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR E INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL**

El artículo 23 de la C.P. en cuanto autoriza al legislador para reglamentar el derecho de petición ante particulares no ha sido reglamentado, ahora la Ley 1437 de 2011, ejerce la delegación dada por el Constituyente. La jurisprudencia constitucional nos ha indicado que el derecho de petición procede frente a particulares en los mismo términos establecidos frente a una entidad pública, posición acogida por éste nuevo código al reglamentarlo ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes, también ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data. Así mismo, también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario y a las Cajas de Compensación Familiar y a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que sean de carácter privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.

---

<sup>74</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 63-64.

De otra parte se analiza también en el artículo 33:

Regula dos casos especiales a los que les aplica el derecho de petición en las relaciones de las instituciones privadas con los usuarios: estos son el de las cajas de compensación familiar y de las instituciones de seguridad social integral. La razón es simple y reside en que ambos grupos de entidades manejan recursos parafiscales de una gran magnitud e importancia nacional, y que los usuarios de las mismas lo son en virtud del manejo y suministro de bienes y servicios que se financian, total o parcialmente, según los casos con recursos públicos. Entonces la actividad de dichos grupos de organizaciones privadas no es propiamente privada ni las relaciones jurídicas con los usuarios provienen de un contrato, pues se trata de afiliaciones obligatorias reguladas por la ley y por los reglamentos. El derecho de petición se aplica de manera instrumental.<sup>75</sup>

La ley 1437 de 2011 amplió la posibilidad de presentar derecho de petición ante particulares, entendidos estos como organizaciones privadas y ante personas naturales cuando el peticionario se encuentre en condición de subordinación.

Según la Sentencia T-183/11.

...es posible interponer derechos de petición ante entes privados de acuerdo a las reglas jurisprudenciales que se han trazado sobre la materia, al respecto, se tiene que esta Corporación ha establecido que cuando los particulares desempeñan funciones públicas, como por ejemplo la prestación de servicios de salud, se entiende que se equipara a la petición hecha ante la administración, y en este sentido debe entenderse que los escritos petitorios que se ejerzan contra ellas suponen el ejercicio del derecho de petición dirigidos contra la administración y, en ese sentido, les es aplicable en toda su extensión la letra del artículo 23 de la Constitución Política de 1991.

Una de las características del derecho de petición en relación a que puede presentarse ante particulares fue ampliado ya no solo se quedara en quienes cumplan funciones públicas como lo venía exponiendo la Corte en reiteradas jurisprudencias. Esta es “f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.”

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 65



Otra regla que destaca la Corte Constitucional tratándose del derecho de petición ante instituciones privadas es: “debe entenderse que los escritos petitorios que se ejerzan contra ellas suponen el ejercicio del derecho de petición dirigidos contra la administración y, en ese sentido, les es aplicable en toda su extensión la letra del artículo 23 de la Constitución Política de 1991 y los artículos contenidos en los capítulos II y III del Libro Primero del Código Contencioso Administrativo (...) Consecuencia de ello, es que el derecho de petición así ejercido se constituya en un derecho fundamental propicio de ser amparado mediante el ejercicio de la acción de tutela”.. Además, en reiteradas ocasiones se ha expuesto que el núcleo esencial del derecho de petición, reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión solicitada que debe darse en un tiempo razonable, y que debe ser comunicada al peticionario.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 183 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

## 7. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Cuadro 7. Comparativo reglas generales.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
Norma nueva.	Art. 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta parte primera del código.
Norma nueva	Art. 35. Trámite de la actuación y audiencias. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este código o la ley. Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa. Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella.
Art. 29. Formación y examen de expedientes. Cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente al cual se	Art. 36. Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>acumularán, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad y tengan relación íntima con él para evitar decisiones contradictorias.</p> <p>si los documentos se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en aquella en que se inició primero una actuación. si alguna se opone podrá acudirse, sin más trámite, al proceso de definición de competencias.</p> <p>Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, y de obtener copias y certificaciones sobre los mismos, que se entregarán en plazo no mayor de tres (3) días. con los documentos que, por mandato de la constitución política o de la ley, tengan carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.</p>	<p>contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.</p> <p>Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.</p> <p>Con los documentos que por mandato de la constitución política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.</p> <p>Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14.</p>
<p>Art. 14. Citación de terceros. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.</p> <p>En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.</p> <p>Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.</p>	<p>Art. 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.</p> <p>La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
	de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.
	<p>Artículo 38. Intervención de terceros. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.</li> <li>2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.</li> <li>3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.</li> </ol> <p>Parágrafo. La petición deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. la autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno.</p>
<p>Art.88. Acción de definición de competencias administrativas. Artículo derogado por el artículo 4. de la ley 954 de 2005</p> <p>Conflictos competencia. "parágrafo. Los</p>	<p>Art. 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. la autoridad que</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. la entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado".</p> <p>Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado.</p> <p>En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: "recibida la actuación en la secretaría de la sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes".</p>	<p>se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado en relación con autoridades del orden nacional o al tribunal administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado.</p> <p>De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.</p> <p>En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.</p> <p>Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo se suspenderán.</p>
<p>De las pruebas</p> <p>Art. 56. Oportunidad. Los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, a no ser</p>	<p>Art.40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>que al interponer este último se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.</p> <p>Art. 57. Admisibilidad. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el código de procedimiento civil.</p> <p>Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y si son varios, o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.</p> <p>Art. 58. Terminación. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días, ni menor de diez (10). Los términos inferiores a treinta (30) días podrán prorrogarse una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días. En el auto que decreta la práctica de pruebas se indicará, con toda exactitud, el día en que vence el término probatorio.</p>	<p>oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.</p> <p>Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.</p> <p>Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el código de procedimiento civil.</p>
	<p>Art. 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.</p>
<p>Art. 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.</p> <p>en la decisión se resolverán todas las</p>	<p>Art. 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.</p> <p>La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay. Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo x de este título.</p>	<p>actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.</p>
<p>Art. 50. Recursos en la vía gubernativa. Inciso final. Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.</p>	<p>Art. 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.</p>
<p>Art. 36. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.</p>	<p>Art. 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.</p>
	<p>Art.45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.</p>

Fuente: Autora.

## 7.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y ESPECIAL

Se establece en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo un procedimiento administrativo general artículo 34 y unos especiales como el sancionatorio y coactivo.

El artículo 34 de la ley 1437 de 2011 hace referencia a que el procedimiento administrativo presenta unas características especiales estas son: es común o general significa esto que todo lo que no aparezca de manera excepcional en otras leyes de igual categoría que el código deberán tramitarse por este; de otra parte se considera como residual en el entendido que de existir un procedimiento especial primara en el caso concreto; también es complementario significa que esto que si en los mencionados procedimientos especiales falta algo se deberán tener en cuenta el procedimiento general. En el caso de estudio, será el único procedimiento a seguir, la modificación se centra en que se eliminan la diversidad de procedimientos existentes; facilitando a los administrados y apoderados acudir a la administración de manera asertiva, ya que se facilitan los trámites.

En este punto es importante destacar el análisis que hace la doctrina con el análisis que hace el Doctor Enrique Arboleda Perdomo respecto del procedimiento administrativo general. Él encuentra un cambio significativo en lo que antes el Código Contencioso Administrativo establecía como actuación administrativa y vía gubernativa y así lo expresa: “Uno de los cambios conceptuales realizados en relación con el derogado código y que consiste en la supresión de la distinción entre actuación administrativa y vía gubernativa, distinción que servía para separar en dos partes el procedimiento administrativo: la primera se ocupaba de la iniciación de la actuación hasta la decisión administrativa, y la segunda o vía gubernativa regulaba los recursos que era posible intentar contra la decisión ante las mismas autoridades”.<sup>77</sup>

Quizá los redactores del nuevo código tuvieron en cuenta la mencionada división y las falencias que esto ocasionaba en el trámite de las peticiones y plantean un artículo 34 en el que se encuentra la reestructuración enmarcada en la unidad del procedimiento administrativo, que comprende el inicio de la actuación hasta que se los recursos interpuestos son decididos. Entonces se entiende que esa segunda parte o vía gubernativa fue superada en la ley 1437 de 2011 aboliendo del lenguaje legal la “expresión vía gubernativa”.

A manera de conclusión en la interpretación de este artículo queda establecido el procedimiento administrativo entendido como el conjunto de actuaciones y tramites que se llevan a cabo a partir de que el peticionario radica su petición de cualquiera de las modalidades establecidas hasta la resolución de los recursos, si

---

<sup>77</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 38



estos se llevaron a cabo y finalmente la expedición del acto administrativo definitivo.

## **7.2 TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN Y AUDIENCIAS**

El trámite del procedimiento administrativo común o general, se podrá adelantar de tres formas, escrita, verbal y electrónica, pero restringe el uso de las dos últimas cuando el trámite se inicia de oficio para salvaguardar el derecho a la defensa, dentro de éste trámite se practicarán audiencias de las cuales se dejarán constancias para abrir espacios de participación al ciudadano y garantizar el derecho de contradicción y la eficiente adopción de decisiones (art.35).

Frente al tema tenemos como innovación, que la nueva normatividad busca que las autoridades públicas implementen en todas las actuaciones administrativas el uso de las nuevas tecnologías para estar acorde con los adelantos que se han tenido sobre el tema, por lo tanto, el Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que se deberán cumplir para la implementación de estos medios (art.64).

La utilización de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo deberá ser garantizado por las entidades de forma gratuita para el usuario, se obliga a las entidades a tener un archivo electrónico de documentos y un expediente electrónico, el primero siempre y cuando se utilicen medios electrónicos, situación en la cual la entidad se apersonará de su conservación (art.58) y el segundo, contiene de forma individualizada los procedimientos administrativos (art.59), además estos procedimientos deberán estar acordes con la Ley 527 de 1999.\*

Las entidades deberán tener portales electrónicos para el registro de los usuarios (art.60), también podrá tener su dirección electrónica compartida con otras entidades, si esto ocurre, se indicará cuál de ellas se responsabilizará por el correcto funcionamiento de la página (art.60) donde las personas interesadas en elevar una solicitud deben indicar su dirección de correo electrónico, para que a través de éste medio se efectúe las notificaciones o comunicaciones de las diferentes decisiones de la administración, las cuales se entenderán efectuadas a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, salvo que el peticionario decida que no se le notifique por éste medio. Así mismo la entidad tendrá que llevar un control de las peticiones o solicitudes que reciba por éste medio indicando de forma detallada la fecha y hora en que se recibió.

Se le impone a la administración la obligación de certificar el instante que se recibe la petición, incluyendo el número de radicación de la solicitud (art.62).

---

\* Publicado en el Diario Oficial No. 43.673 de 21 de agosto de 1999.

Cuando se trate de peticiones de información y consultas, realizadas directamente por el peticionario, a través de su correo electrónico, no necesita de estar registrado en la entidad (art.54 y 56)

Como es bien sabido los portales de Internet se encuentran al servicio las veinticuatro horas, por lo tanto, si la solicitud es recibida por fuera de la jornada laboral y antes de la media noche, se entenderá presentada el día hábil siguiente hábil, por lo que se entenderá que su trámite se iniciará un día después.

El inciso primero del artículo 35 plantea las formas a través de las cuales se pueden dar inicio al procedimiento administrativo, estas son tratadas en detalle en otro punto, haciendo claridad que si la autoridad procede de oficio deberá informar debidamente a los interesados con el fin de que puedan ejercer su derecho de defensa, de manera general el artículo se refiere al procedimiento general y al trámite de la actuación.

En el segundo inciso se establece que tratándose de actuaciones iniciadas de oficio, es importante que hagan de forma escrita o con la novedosa modalidad de uso de los medios electrónicos, es lo más aconsejable aunque no se descarta la posibilidad de adelantarlas por la forma verbal.

El ultimo inciso del artículo 35 establece lo relacionado con las audiencias que pueden adelantarse como parte del trámite, este es un elemento novedoso, entendiéndose que las autoridades tienen la facultad de adelantar audiencias en el curso de la actuación con el fin de promover la participación ciudadana, y permitir al peticionario y a los terceros interesados el derecho a la contradicción, esto tiene un doble propósito ya que también permitirá que la autoridad pueda agotar las exigencias del trámite y pueda decidir de forma oportuna. También el artículo está acorde a los propósitos de la ley respecto a la organización del expediente; en tal sentido si se lleva a cabo la audiencia se deberá dejar constancia de lo ocurrido en esta.

El tema de las audiencias tiende a constituirse en el futuro, como parte del procedimiento, hasta el momento la intención de la norma es que a juicio de la autoridad que decide hacerlo o no; de lo que se interpreta en este artículo es que se hacen avances en el tema de la oralidad de los procedimientos; teniendo en cuenta la capacidad del funcionario, la estructura de la entidad y la tecnología disponible; con el propósito de llevar a cabo con celeridad los procedimientos administrativos.

Las audiencias no son obligatorias, así como tampoco se establece un término para su realización, gozan de cierta discrecionalidad por parte de la autoridad que debe ceñirse a los principios propios de las actuaciones administrativas y sobre todo velar por la garantía de los derechos; en este sentido la norma no establece

si las audiencias se adelantaran de forma privada o pública, pero si debe ser claro que en estas participaran los interesados.

De este artículo se interpreta el principio de la eficacia que debe estar implícito en el procedimiento administrativo, las audiencias se constituyen en la oportunidad de flexibilizar de cierta manera las etapas del mismo, antes de tomar una decisión, es también una estrategia que permite sanear el procedimiento, teniendo en cuenta que dicha flexibilidad no puede conducir al incumplimiento de los términos establecidos en la ley y los demás principios que se predicen de la actuación administrativa.

### **7.3 FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES**

Como parte del procedimiento administrativo se requiere la formación y examen de expedientes establecida en el artículo 36 del nuevo código, del que se interpreta que todos los tramites adelantados a partir de la interposición del derecho de petición deberán organizarse e integrarse a un único documento en el que consten todos los elementos necesarios a partir de los cuales se tomara la decisión y la consecuente expedición del acto administrativo.

Aclara que el expediente debe organizarse en la entidad donde inicio la actuación a pesar que en otras entidades se tramiten algunos aspectos que hagan parte de la misma.

También se destaca el caso de los documentos reservados, en caso que estos hagan parte del expediente, deberán organizarse en un cuaderno separado atendiendo a establecido por la ley.

El inciso final favorece el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, hace relación a que cualquier persona puede consultar los expedientes, salvo los que la ley establece como reservados.

La formación de expedientes es consecuente con la petición escrita; no se predica este si se trata de peticiones formuladas de manera verbal; ahora bien con la modificación efectuada en el nuevo código respecto de las peticiones formuladas a través de medios electrónicos, se prevé que se debe organizar un expediente electrónico, tal como se establece en el artículo 59 que se refiere a que el expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.

En relación a la formación de expedientes no se evidencia una modificación significativa en el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo frente al anterior, se conserva la reserva de documentos y la importancia en la conformación del expediente.

#### **7.4 DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS**

Los terceros que la entidad considere que se pueden ver afectados con una decisión proferida en una actuación administrativa se les comunicarán dicho trámite para que puedan hacer valer sus derechos (art.37), se realizará de la siguiente forma:

Si los terceros son determinados se les enviará una comunicación ya sea a su dirección de residencia o correo electrónico si se conoce. Si los terceros son indeterminados o no se conoce la dirección de los determinados, se realiza a través de un medio de comunicación nacional o local.

Esta norma no establece quien cancela el costo de la vinculación de terceros, recuérdese que el Decreto 01 de 1984 en el artículo 16 establecía el costo a cargo del peticionario y su incumplimiento generaba desistimiento tácito. Lo anterior se realiza para garantizar el derecho a la defensa de los terceros, por lo tanto la administración dejará constancia en el expediente.

Como parte del procedimiento administrativo general el artículo 37 del nuevo código presenta el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros, de este se interpreta que en prevalencia del principio de publicidad y aun tratándose de peticiones de carácter particular se deben comunicar ya pueden existir personas que desean hacerse parte en razón a que sus intereses pueden resultar afectados. Se deben buscar los mecanismos idóneos para dar a conocer de la actuación administrativa en curso.

Al respecto de este artículo y a juicio del Doctor Pablo Felipe Robledo del Castillo, plantea:

La disposición puede generar confusión, porque al mismo tiempo que se refiere a terceros (terceras personas), hace alusión a parte (constituirse como parte), lo cual es un contrasentido absoluto. Técnicamente, es imposible comunicar algo a un tercero para que se constituya en parte, pues se es parte o se es tercero, nunca se es tercero parte...

... Ahora bien, ¿la norma está refiriéndose a terceros a partes? No nos cabe la menor duda que está refiriéndose a terceros, pues la alusión pueden constituirse como parte y hacer valer sus derechos” debe entenderse que concurren como terceros con los mismos derechos de una parte lo cual es diametralmente distinto.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> ROBLEDO DEL CASTILLO, Pablo Felipe. El proceso administrativo general y el procedimiento administrativo sancionatorio. En: CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Memorias: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: La Institución, 2001. p. 205-206.

## 7.5 INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Seguidamente el artículo 38 hace relación a las situaciones en las cuales los terceros pueden hacerse parte: cuando hayan iniciado la actuación administrativa como denunciantes, cuando sus derechos puedan resultar afectados y cuando la actuación haya iniciado en interés general.

A criterio del Doctor Pablo Felipe Robledo del Castillo, en las memorias de presentación del nuevo código y en relación al caso en que el tercero interviene como denunciante que es una novedad en el nuevo estatuto considera: “el tercero denunciante debe ser admitido dentro del trámite administrativo, con los mismo derechos de la parte, como también los terceros, que sin ser denunciantes pueden contribuir probatoriamente a esclarecer los hechos a que se contrae la actuación o quienes pueden verse afectados por la conducta por la cual se adelanta la investigación”.<sup>79</sup>

La modificación de este artículo respecto del anterior código C.C.A. se centra en que de manera taxativa se enuncian los casos en los que los terceros deben intervenir. También el requisito que debe cumplir para hacerse parte el cual según el párrafo de artículo 38 hace relación a que debe presentar su propia petición con los requisitos del artículo 16, en este caso la autoridad resuelve de plano; pero excepcionalmente contra esta decisión no procede recurso.

Es importante en este punto señalar el comentario del Doctor Enrique Arboleda Perdomo ya que presenta un análisis de la ambigüedad que tienen tanto el artículo 37 como 38 que se refieren a los terceros en la actuación administrativa, así lo plantea: “El primer comentario que es necesario efectuar se refiere a la expresión parte interesada, siendo que debe entenderse como el particular que sostiene una relación jurídica concreta, bien sea el peticionario, el que cumple con la obligación legal que origina la actuación administrativa o el llamado a participar en el procedimiento abierto de oficio por una autoridad. De esta manera, el tercero con cualquier interés tendrá los mismos derechos, deberes y responsabilidades de un peticionario, o mejor, de otro peticionario dentro del mismo trámite”.<sup>80</sup>

## 7.6 CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 954 de 2005, el trámite del conflicto de competencias Administrativas, paso a ser de competencia a la Sala de Consulta y Servicio Civil, es decir, que hoy ese conflicto se resuelve a través de un concepto emitido por dicha Sala y no por una decisión judicial como ocurría cuando la competencia para resolver este conflicto estaba adscrita a la sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>79</sup> Ibíd., p. 206.

<sup>80</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 38.

Este tema era tratado en el anterior código y en la ley 1437 de 2011 se dan algunas modificaciones como el cambio de término para resolver el conflicto, también se hace claridad respecto a quien debe resolver dependiendo si la autoridad es del orden nacional, departamental, municipal y distrital respectivamente, la regla general es que quien debe resolver el conflicto de competencias es la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; pero excepcionalmente y tratándose de dos autoridades del orden territorial departamental, municipal o distrital pertenecientes a un mismo departamento, resolverá el conflicto el Tribunal Administrativo.

Lo descrito se fundamenta en que se presume que en cada departamento existe un Tribunal Administrativo, pero al respecto es importante tener en cuenta que en nuestro país existe un tribunal para dos o más departamentos; de otra parte la norma no estableció quien resolverá en caso que a futuro en un departamento exista más de un tribunal administrativo, lo anterior se fundamenta en la competencia territorial.

Al respecto Enrique José Arboleda Perdomo expresa: “Ante todo los conflictos de competencia que se deciden por la jurisdicción contenciosa administrativa solo son los que se presentan entre autoridades, lo cual significa que no puede haber conflicto de competencia entre dependencias u otra clase de organizaciones que no puedan ser clasificadas como autoridad”.<sup>81</sup>

De acuerdo con el primer inciso del artículo 39, los conflictos de competencia administrativa pueden ser negativos o positivos. Son negativos aquellos en los cuales al menos dos autoridades dicen no tener competencia para decidir una petición y positivo aquellos en relación con los cuales las mismas manifiestan tener dicha atribución para tomar la decisión de fondo sobre el procedimiento, En el primer caso, el trámite que ha de seguirse es el siguiente: presentada la petición, cuando el funcionario de la autoridad se considere incompetente, deberá dentro de los diez días siguientes a la presentación de la petición, enviara a la autoridad que a su juicio deberá adoptar una decisión final y si la que recibe el expediente considera que tampoco es competente pues su facultad la tiene a juicio quien remitió el expediente, entonces remitirá inmediatamente la actuación a la jurisdicción.<sup>82</sup>

El trámite que se debe adelantar para resolver el conflicto se surte de manera expedita así: se recibe la actuación en secretaria de la autoridad judicial que resolverá, se comunica por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, se fija un edicto por el término de cinco (5) días las partes podrán presentar alegatos y consideraciones en este plazo. Vencido el

---

<sup>81</sup> Ibíd., p. 39.

<sup>82</sup> Ibíd., p. 88-89.

término la autoridad competente tiene veinte (20) días para resolver, contra esta clase de decisiones no procede recurso.

## **7.7 PRUEBAS**

En materia probatoria la Ley 1437 de 2011, mantiene el criterio que regía en el Decreto 01 de 1984 en cuanto a la informalidad referida a términos y requisitos legales para solicitar pruebas, informalidad que jurídicamente encuentra justificación en el hecho de que estemos frente al ejercicio de un derecho fundamental como es el de petición y a los condicionamientos legales como ese derecho puede ser ejercido en especial, la característica que tiene que ver con que ese derecho lo puede ejercer cualquier persona.

En consecuencia, en cualquier momento de la actuación administrativa y antes de la decisión de fondo, se podrá aportar, pedir y practicar pruebas, sin requisitos especiales, y no procederá recurso contra el acto que decida dicha solicitud. No existe término probatorio, así que queda al arbitrio de la autoridad establecer el término para su práctica.

Como novedad, se da la oportunidad a los interesados de controvertir las pruebas aportadas o practicadas antes que la administración decida el asunto, aunque no se indica la oportunidad y término para hacerlo.

De otra parte se debe tener en cuenta que los gastos que se ocasionen durante la práctica de las pruebas serán a cargo del o los interesados.

Todos los documentos públicos emitidos por medios electrónicos y reproducciones, tendrán la validez y fuerza probatoria que la ley les reconozca (art.55 y 62), cuando fallen los medios electrónicos, el usuario deberá insistir dentro de los tres días siguientes o remitir su petición por otro medio, para ello deberá acreditar tal situación.

Al respecto de las pruebas el nuevo código en el artículo 40 de manera clara expresa la forma y el momento en que las partes interesadas podrán aportar y controvertir las pruebas que hacen parte de la actuación administrativa en curso, habiendo realizado previo traslado a los interesados; respecto a los gastos de las mismas se sigue la regla general que es que las paga quien las pide o se distribuyen en partes iguales; así mismo se debe tener en cuenta que son válidos los medio de prueba relacionados en el código general del proceso.

Respecto del tema probatorio en la actuación administrativa se debe tener en cuenta no solo las reglas del código general del proceso; sino que también tiene relevancia lo establecido en el Decreto Ley 19 de 2012 en relación a que existe la presunción de autenticidad de todos los documentos que aporten los peticionarios,

sean estos públicos o privados, presunción que debe desvirtuarse mediante la tacha de falsedad.

“Ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación, suministro o entrega de documentos originales autenticados o copias autenticadas, los documentos privados, tuvieren o no como destino servir de prueba en las actuaciones administrativas, incluyendo los provenientes de terceros, se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante la tacha de falsedad”.<sup>83</sup>

Se interpreta del artículo que al no existir una etapa probatoria mediada por términos, se puede advertir que existe libertad para las partes interesadas para aportarlas en cualquier momento de la actuación y antes de que se profiera decisión de fondo; este aspecto genera garantías a los administrados y facilita la toma de la decisión de la autoridad competente para resolver el conflicto. La libertad probatoria solo está condicionada en la medida en que contra el acto administrativo de trámite que decide la petición de pruebas no procede recurso, tampoco en el caso que la autoridad considera que las pruebas son improcedentes o inconducentes podrá rechazar su práctica, contra este acto, tampoco proceden recursos; no obstante y teniendo en cuenta el artículo 79 de este código en el trámite de los recursos es posible solicitar las pruebas al interponerlos; lo que ratifica el carácter no preclusión frente a las pruebas.

## **7.8 CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Se autoriza a las entidades para que en cualquier momento antes de la expedición del acto administrativo que ponga fin a la actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, corrija las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, autorización que tiene clara concordancia con lo dispuesto entre otras normas, en el artículo 8, numeral 8, en cuanto ordena la publicación de proyectos de actos de contenido general para permitir la opinión, sugerencias o propuestas alternativas de las personas

Lo establecido en el artículo 41 del nuevo código, es una novedad que se presenta con claridad en relación a la corrección de irregularidades en la actuación administrativa, estas correcciones son facultativas de la autoridad que está decidiendo o también de la parte que ha evidenciado irregularidad en el transcurso de la actuación. La autoridad es quien deberá hacerlo previo a la expedición del Acto administrativo, el fin de la corrección es ajustar la decisión a derecho.

En los comentarios que hace el Doctor Enrique José Perdomo a la ley 1437 de 2011 expresa: “El artículo 41 es una consecuencia del principio de eficacia

---

<sup>83</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 19 de 2012. Artículo 25.



consagrado en el numeral 11 de artículo 3 del código, en el que se ordena no solo corregir las irregularidades, para lo cual resulta particularmente practica la noción de flexibilidad del procedimiento pues permite adoptar las medidas necesarias para corregir los yerros e irregularidades, todo con el fin de expedir un acto administrativo definitivo que sea conforme a la ley”.<sup>84</sup>

## 7.9 CONTENIDO DE LA DECISIÓN

Se mantiene la previsión en este aspecto contenida en el artículo 35 del decreto 01 de 1984, pero se suprime el último inciso del mencionado artículo 35.

El artículo 42 del nuevo código hace relación al contenido de la decisión, se interpreta la importancia que tiene que el acto Administrativo que consagra la decisión de la autoridad, este tiene como característica fundamental que debe ser motivado, el significado de esto ha sido expuesto por la doctrina y es en esta en la que basan las autoridades para argumentar de manera acertada sus decisiones.

De manera sucinta el Doctor Enrique José Perdomo explica la esencia de la motivación de los actos administrativos:

La motivación se compone de dos elementos el factico y el jurídico. En relación con los procedimientos en los cuales el interés es general, la motivación debe estar orientada fundamentalmente hacia la realización del bien común, y al contenido general de los actos administrativos que se expiden, previa la valoración de la situación de hecho, del diagnóstico de las circunstancias que se busca regular y de la necesidad de oportunidad de los preceptos que se van a expedir. Los aspectos jurídicos tienen que ver con la competencia de la autoridad que expide el acto y con la naturaleza de las medidas, esto es, que no sean de reserva legal.<sup>85</sup>

En las actuaciones que tengan interés particular<sup>86</sup>, la motivación de los actos administrativos varía dependiendo si se trata de aquellos que se han denominado como actos expedidos en masa, o de los que se profieren de manera no estandarizada. En los primeros, es válido afirmar que la motivación está implícita en la respuesta o el resultado positivo final que dan las autoridades cuando efectivamente entregan un servicio o cumplen una función, esto es, acceden si dilaciones a la petición, la sola respuesta, que consiste en aceptar lo pedido o cumplir con la obligación legal a cargo de la autoridad, es suficiente para tenerla como motivación de la decisión. En los demás casos la motivación debe ser expresa, como cuando en las actividades o servicios que se entreguen en masa se niegue la petición, y en general en las demás actuaciones.

---

<sup>84</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 81.

<sup>85</sup> Ibid., p. 42.

<sup>86</sup> Ibid., p. 42.

En el anterior código en el artículo 35 se señalaba que se debía motivar al menos en forma sucinta si afectaba a particulares.

De otra parte el aspecto fáctico de la motivación “deberá referirse primordialmente a la situación de hecho demostrada por el peticionario, o por la administración durante la actuación administrativa en los casos iniciados de oficio. Finalmente el Doctor Perdomo considera que la parte resolutive o decisoria del acto administrativo, es la consecuencia lógica de las motivaciones”.<sup>87</sup>

El último inciso del artículo 42 hace referencia a que se deberán resolver todas las peticiones; es decir también las interpuestas por terceros reconocidos en una misma actuación. También deben darse otros elementos de carácter procedimental que tienen que ver con la indicación al peticionario acerca de qué clase de recursos tiene derecho a interponer y el término para hacerlo.

## **7.10 ACTOS DEFINITIVOS**

El artículo 43 Define el concepto de acto definitivo, definición que contemplaba el artículo 50 del decreto 01 de 1984, último inciso. La nueva definición agrega que también es acto definitivo el que haga imposible continuar la actuación.

También se refiere a la decisión, es decir a los actos definitivos, estos se dan de dos formas, los que deciden el fondo del asunto y los que hacen imposible continuar la actuación.

La ley 1437 de 2011 modifica el tema de los actos definitivos respecto del anterior código contencioso administrativo en el sentido que diferencia los actos denominados de trámite y los actos definitivos como tal, de estos últimos pueden darse los siguientes: el acto administrativo que decide el procedimiento, el que decide el recurso de reposición y de apelación; en razón a que resuelven el fondo del asunto planteado en la petición.

## **7.11 DECISIONES DISCRECIONALES**

Esta norma reglamenta en los mismos términos del artículo 36 del Decreto 01 de 1984, la adecuación jurídica y la proporcionalidad fáctica de los actos discrecionales, en cuanto a la adecuación jurídica la relaciona con los fines de la norma que la autoriza y la proporcionalidad a los hechos que le sirven de acusa.

Respecto del tema de las decisiones que toma la administración surge en el nuevo código el artículo 44 haciendo referencia a las decisiones discrecionales, se entiende esta norma como la potestad con la que actúa la autoridad que emite un acto administrativo; la doctrina considera que estas decisiones tienen un carácter

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 42.

subjetivo, discrecionalidad entonces se considera cuando la decisión contiene los elementos esenciales del acto administrativo la causa y el fin de los mismos, los cuales deben ser legales; en conclusión si bien de cierta manera se permite la interpretación de la autoridad en un caso concreto, su decisión debe estar acorde a derecho y sometida a los presupuestos de la legalidad.

## **7.12 CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES**

Se autoriza a la autoridad para que en cualquier tiempo de oficio o a petición de parte se puedan corregir los errores formales contenidos en los actos administrativos, el acto de corrección debe ser notificado al interesado, precisando que la corrección no puede dar lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos para demandarlo.

La corrección aquí autorizada es en la segunda etapa del procedimiento administrativo, es decir cuando ya existe el acto administrativo, en el anterior código 01 de 1984 se llamaba vía gubernativa, mientras que la corrección de irregularidades de que trata el artículo 41 es en la actuación administrativa.

El artículo 45 del nuevo código algo que se había tenido en cuenta en el anterior estatuto, es lo relacionado con la corrección de errores formales de los actos administrativos definitivos, estos son: errores aritméticos, de digitación de transcripción o de omisión de palabras. Se hace claridad respecto que no puede corregirse el sentido de la decisión; además que deberá notificarse al interesado la corrección del mismo.

## 8. MECANISMOS DE CONSULTA PREVIA

Cuadro 8. Consulta obligatoria.

LEY 1437 DE 2011
Artículo 46. Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar.

Fuente: Autora.

### 8.1 CONSULTA OBLIGATORIA

La Consulta Obligatoria, es una norma nueva, y se refiere específicamente a los actos complejos.

Hace parte de temas de procedimiento, se da una modificación en el nuevo estatuto con el artículo 46 consulta obligatoria, esta es una consulta previa que deberá realizarse en los casos establecidos en la constitución o la ley; cuyo propósito es hacer partícipe a determinada comunidad que pueda resultar afectada, con la decisión que deba adoptar la administración. Este artículo es importante en el sentido que de no hacerse la decisión adoptada será nula.

La Doctrina con el Doctor Perdomo realiza un análisis al respecto de la misma así:

Una de las formas de participación en las decisiones de las autoridades con el fin de poder manifestarse sobre las reglamentaciones que las autoridades pretenden expedir. El artículo se limita a remitir a la norma especial aplicable al caso, y sanciona con nulidad el acto administrativo que debiendo haber sido consultado previamente fue expedido sin el lleno de la formalidad. Cabe citar como antecedente de este mecanismo la exigencia constitucional de propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales, norma que se ha interpretado como obligatoria para todo tipo de decisión, esto es legislativa y administrativa.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Ibid., p. 86-87.

## **9. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

La ley 1437 de 2011 establece en este capítulo el procedimiento administrativo sancionatorio, con el fin de permitir a la administración que esta ejerza potestad frente a sus administrados.

Los redactores y quienes participaron en la elaboración y explicación de los alcances de la nueva ley, generaron las características que permiten la comprensión de cada uno de los artículos así el doctor Pablo Felipe Robledo del Castillo<sup>89</sup> las presenta:

Primera: El procedimiento administrativo sancionatorio es general, residual y complementario; esto teniendo en cuenta que el nuevo estatuto en el artículo 47 indica que: “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Segunda: El procedimiento se inicia de oficio o a petición de cualquier persona; esto indica que no requiere acreditarse ningún interés particular para actuar. En este sentido, la acción sancionatoria es una típica acción pública.

En relación con lo establecido en el artículo 35 del nuevo código es del caso anotar que cuando los procesos administrativos sancionatorios se inician de oficio, la administración solo puede hacerlo por escrito, debiendo informar al interesado con el fin de garantizar el derecho de defensa.

Tercera: En el procedimiento administrativo sancionatorio concluidas las averiguaciones preliminares y de existir lugar a ello, se debe formular pliego de cargos. Significa esto que se debe seguir un procedimiento acertado hasta llegar a la etapa final; de lo contrario se archivará la diligencia.

Dicho procedimiento debe estar expresado en un acto administrativo que debe contener los hechos, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones vulneradas y las sanciones o medidas procedentes, así como las respectivas pruebas. Este acto administrativo se debe notificar de manera personal; con la aclaración que contra este de manera excepcional no procede ninguna clase de recurso.

Cuarta: En el derecho administrativo sancionatorio se prevé el derecho la protección al derecho a la defensa con una oportunidad para descargos. Para tal efecto existe un término de 15 días siguientes a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo que formulo los cargos, oportunidad que

---

<sup>89</sup> ROBLEDOS DEL CASTILLO, Pablo Felipe. Op. cit., p. 209.

permite hacer descargos, aportar las pruebas, que pretenda hacer valer; en caso que estas deban practicarse, se establecerá un término de 30 días, salvo que se trate de un asunto en el que existan más de tres investigados o deban practicarse pruebas en el exterior, eventos estos en los que el periodo probatorio deberá extenderse hasta por 60 días.

Quinta: la decisión con la que termina el proceso administrativo sancionatorio tiene ciertos requisitos. Indica el nuevo estatuto que la decisión debe adoptarse mediante acto administrativo definitivo proferido dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del término de alegatos, el término para fallar es perentorio, pero no preclusivo, ello es, que la administración no pierde facultad para decidir por el hecho de que venza el término.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener: La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar, el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales impone la sanción, las normas infringidas con los hechos probados y la decisión final de archivo o sanción y correspondiente fundamentación.

Sexta: en el procedimiento administrativo sancionatorio se contempla una gradualidad de las sanciones. El legislador otorgo la facultad a la administración de graduar la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones dentro de los parámetros establecidos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.

Tales parámetros son: Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero reincidencia en la comisión de la infracción, resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión, utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes, renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente, reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Séptima: En el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio se modificó la caducidad de la facultad sancionatoria. En el artículo 52 establece que salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiera ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haberse expedido y notificado. También el legislador estableció un término independiente y autónomo de un (1) año contado a partir de la interposición de los recursos, para resolverlos, so pena de pérdida de competencia. Es decir que si los recursos no se deciden en el término establecido en este artículo se entenderá que han sido fallados en favor de quien los interpuso, se debe tener en cuenta que esto genera responsabilidad patrimonial y

disciplinaria para el funcionario que debía resolver. Esta situación permite evidenciar que existe responsabilidad para el funcionario; pero también genera seguridad jurídica y garantías a los administrados a quienes la administración sanciona.

Octava: los derechos de los terceros para actuar en el proceso administrativo sancionatorio. Estos son el denunciante, quien aporta pruebas o el afectado con los hechos objeto de investigación.

## **10. UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Esta ha sido una de las grandes modificaciones efectuadas por la ley 1437 de 2011 y que tiene directa relación en las actuaciones administrativas; y especialmente en el caso del derecho de petición; ya que se constituye en otra forma a través de las cuales se puede interponer a hacer uso del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

El nuevo estatuto pretende estar acorde a los avances en las nuevas tecnologías, bajo el entendido que la administración pública no puede ser ajena a estas, el fin de la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, es permitir la participación de los administrados y la igualdad de acceso a la administración, pero sobre todo debe ser interpretado como un derecho que tienen las personas que requieren el acceso a la administración de forma ágil y práctica.

Al interpretar el artículo se deben tener en cuenta varios elementos que también tuvo en cuenta la comisión redactora del nuevo código; si bien el propósito es generar la oportunidad de modernización y eficiencia, se deben tomar medidas para garantizar la seguridad de las actuaciones realizadas a través de este medio, en tal sentido el código acoge en este aspecto la normatividad establecida en la ley 527 de 1999 sobre el comercio electrónico.

El artículo 53 de la ley 1437 de 2011 hace relación a que los procedimientos y trámites ante la administración, pueden adelantarse a través de medios electrónicos, de este se interpreta que la comunicación puede llevarse a cabo a través de mensaje de datos que la ley define como la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos, el Internet, el correo electrónico, el telegrama, el telex o el telefax (ley 527 de 1999). Estos medios permiten la recepción y archivo de las peticiones.

El nuevo estatuto en relación con la ley considera como equivalentes a las peticiones escritas las interpuestas a través de los medios electrónicos; de tal manera que el artículo 53 del código ordena a las autoridades a que realice sus procedimientos y tramites a través de estos medios; al respecto de manera excepcional se tiene en cuenta que la entidad que no tenga las herramientas necesaria para utilizar este mecanismo, lo ira implementando paulatinamente en la medida de sus condiciones; pero sobre todo garantizando las herramientas para que todas las personas puedan hacer uso de los mencionados medios.

De otra parte las autoridades tienen facultades para en algunos casos abstenerse de recibir peticiones a través de estos medios y la exigirán de forma escrita o con la utilización de determinados formatos.



Se deduce que solo si el peticionario decide el uso de los medios electrónicos se realizará de esta forma y de la misma se le responderá notificará si así lo ha autorizado; de lo contrario la autoridad no podrá implementar estos mecanismos como obligatorios, bajo el entendido que existen otras.

A manera de conclusión respecto de los comentarios de este artículo ordena la norma la utilización de medios electrónicos para la realización de los procedimientos administrativos y que la autoridad debe garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a estos medios. Dispone en cuanto resulte compatible la aplicación de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen. Por medio de esta Ley se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

El artículo 54 se refiere a que las autoridades deben disponer de una base de datos para que las personas que quieran actuar ante ellas a través de medios electrónicos, deberá registrar la dirección de su correo electrónico, sin embargo la persona puede solicitar que las notificaciones se realicen por otro medio. El término de presentación de las actuaciones se amplía para las personas hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil.

El artículo 55 de la ley 1437 de 2011 hace referencia al uso de la firma electrónica, constituyéndose esta como válida en los trámites de la actuación administrativa, también la fuerza probatoria que tienen los documentos emitidos a través de medios electrónicos.

El artículo 56 trata la notificación electrónica, este artículo adquiere relevancia ya que la respuesta a diversas peticiones podrá notificarse a través de este mecanismo siempre y cuando el peticionario así lo decida. La notificación se entiende surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado accede al acto administrativo, esta situación la deberá certificar la administración. Se entiende que las notificaciones tienen la misma validez que las que se realice de forma escrita.

También el nuevo código en el artículo 57 ha previsto el acto administrativo electrónico, las autoridades tienen facultad para emitirlos de esta manera siempre cuando puedan garantizar su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo a la ley.

La autoridad en el acto administrativo, está emitiendo sus decisiones que tienen efectos jurídicos, con el fin de darlos a conocer al peticionario y a los interesados; no existe la necesidad de recurrir al medio físico para esto; en tal sentido la ley regula las reglas a seguir cuando se trata de documentos electrónicos.

De manera secuencial el artículo 58 se refiere archivo electrónico; haciendo énfasis en que si la actuación administrativa se generó y se dio a conocer a través de los medios electrónicos; de la misma manera se realizará su archivo; es decir el expediente electrónico, que cumpla con las condiciones de seguridad previstos en la ley 590 de 2009 que presenta la forma como se deben llevar los archivos de documentos públicos.

Si la entidad pública puede garantizar la autenticidad, e integralidad de los actos administrativos, las constancias de expedición, notificación y archivo; podrán las autoridades emitir sus decisiones con el uso de los medios electrónicos.

Los artículos siguientes del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo presentan los elementos y el procedimiento a tener en cuenta si se utilizan los medios electrónicos en las actuaciones administrativas así el artículo 59 hace referencia al expediente electrónico que contiene los documentos que sirven de soporte para la toma de decisión; para poder efectuar el procedimiento usando los medios, es indispensable contar con una sede electrónica; es decir que la autoridad cuente con lo que comúnmente se denomina dirección electrónica que cumpla con las características de seguridad dispuestas por la ley, así lo establece el artículo 60. La función de la sede electrónica es generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna forma mensajes de datos.

La posibilidad de tener una sede electrónica conlleva la responsabilidad de la autoridad de realizar la recepción de documentos electrónicos, así se presenta el artículo 61 que indica que se debe llevar la relación de los mensajes, tener capacidad en la casilla de correo electrónico, además de enviar mensaje con acuso de recibo; reglas sencillas pero que se deben tener en cuenta para hacer viable la utilización de los medios electrónicos en las actuaciones administrativas.

Así mismo se debe tener la prueba de la recepción y envío del mensaje de datos, la autoridad deberá tener alternativas en caso de fallas en los medios electrónicos; así lo indica el artículo 61.

Dar a conocer un acto administrativo se hace a través de diferentes formas, dependiendo del tipo de acto; así tratándose de actos de contenido general se deben publicar en el diario oficial o las gacetas si se trata de entidades territoriales que deben publicar sus actuaciones; además de estas que son las más comunes se podrá fijar avisos, distribuir volantes, publicar en página electrónica y otros que a criterio de la entidad cumplan con el principio de publicidad.

## 11. PUBLICACIONES, CITACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES

Cuadro 9. Comparativo: publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
<p>Art. 43. Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el diario oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.</p> <p>Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando. las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil.</p>	<p>Art. 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.</p> <p>Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.</p> <p>Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.</p> <p>En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.</p> <p>PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.</p>
	<p>Artículo 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
<p>Artículo 44. Deber y forma de notificación personal. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.</p> <p>Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.</p> <p>Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.</p> <p>Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.</p> <p>En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código.</p> <p>Artículo 47. Información sobre recursos. En el texto de toda notificación o publicación se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate,</p>	<p>siguientes.</p> <p>Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.</p> <p>En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.</p> <p>El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.</p> <p>La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <p>1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.</p> <p>La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.</p> <p>2. en estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
las autoridades ante quienes deben interponerse, y los plazos para hacerlo.	notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. a partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.
	<p>Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.</p> <p>Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.</p>
Artículo 45. Notificación por edicto. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.	Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
	<p>advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.</p> <p>Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.</p> <p>En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.</p>
<p>Art. 45 Inciso 3</p> <p>No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.</p>	<p>Artículo 70. Notificación de los actos de inscripción o registro. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.</p> <p>Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación.</p>
<p>Norma Nueva</p>	<p>Artículo 71. Autorización para recibir la notificación. &lt;Aparte tachado derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012&gt; Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito <del>que requerirá presentación personal</del>. El autorizado solo estará</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
	<p>facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio del derecho de postulación.</p> <p>En todo caso, será necesaria la presentación personal del poder cuando se trate de notificación del reconocimiento de un derecho con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social.</p>
<p>Artículo 48. Falta o irregularidad de las notificaciones. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales.</p> <p>Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46.</p>	<p>Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.</p>
<p>Artículo 46. Publicidad. Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.</p>	<p>Artículo 73. Publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio. Cuando, a juicio de las autoridades, los actos administrativos de carácter particular afecten en forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenarán publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. En caso de ser conocido su domicilio se procederá a la notificación personal.</p>

Fuente: Autora.

La Ley 1437 de 2011 hizo una modificación respecto de este tema en el parágrafo del artículo 65 en el que ordena que también se deberán publicar los actos de nombramiento y actos de elección, que no se traten de voto popular, también se deberán comunicar a los elegidos con el propósito que puedan aceptar el cargo y tomar posesión.

Este requisito de publicación es indispensable para que lo reglamentado por el acto administrativo pueda ser cumplido. El propósito de la publicación también es necesario para efectos de su vigencia y oponibilidad, de esta manera se da cumplimiento a la ley.

Adicional a lo establecido en el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, la ley 962 de 2005 en su artículo 7 ordena publicar los actos administrativos de carácter general en los medios electrónicos.

De otra parte el artículo 65, también se refiere en la parte final al deber que tienen las autoridades no solo de publicar el acto administrativo general; sino que deben comunicarle al peticionario.

Entretanto los actos de administrativos de carácter particular y concreto se deben notificar al peticionario y a los interesados en la actuación para permitir su obligatoriedad. Este artículo tiene conexión con el artículo 67 que se refiere a la notificación personal que debe hacerse cuando se termina una actuación administrativa.

Del artículo en mención se interpreta que se deban tener en cuenta algunos aspectos relevantes en su realización, se debe notificar personalmente al interesado, pero también podrá hacerse a su apoderado a una persona que haya sido autorizada; en este caso se deberá tener en cuenta que esta solo tiene facultades para recibir la comunicación, no podrá tomar ninguna decisión frente a la misma, como por ejemplo interponer recursos; para que la notificación se surta debidamente se deberá entregar copia del acto administrativo al interesado, la autoridad dejara constancia de lo acontecido, es importante establecer la fecha, hora y explicar al peticionario que recursos son procedentes y el plazo para interponerlos.

La notificación de actos de contenido particular, se presenta de diferentes clases, dependiendo del momento en que se realicen; además de presentar algunas características particulares. El artículo 67 del nuevo estatuto presenta una modificación importante al respecto y es que también la notificación como parte del procedimiento administrativo puede surtirse utilizando los medios electrónicos; al respecto se hace la salvedad que solo se podrá realizar de esta forma, si el peticionario previamente la ha aceptado; también es utilizada cuando se trata de actos administrativos de carácter masivo que surjan de convocatorias públicas. Otra clase es la notificación en estrados, esta es la que surge en las audiencias ya



que en el mismo momento se da a conocer verbalmente. El fin de todo el trámite de notificación es que el acto administrativo empiece a producir efectos jurídicos y cumplir con el requisito de publicidad.

De forma similar a la notificación de los actos administrativos de carácter general se deben agotar las reglas básicas; dejar constancia de quienes intervinieron, la fecha y hora y hacer saber acerca de los recursos que proceden. En el caso de la notificación a través de medios electrónicos también es importante que la autoridad certifique el acuse de recibo del mensaje de datos.

A manera de Conclusión los actos de contenido general se deberán publicar en el Diario Oficial o en las Gacetas territoriales, según el caso. Excepcionalmente se realizarán avisos, distribución de volantes, inserción en otros medios, publicación en la página electrónica o por bando, sujeto a que estos medios garanticen amplia divulgación. Esto se hace en caso de Fuerza Mayor, entonces el Gobierno Nacional autorizará la publicación en un medio masivo de comunicación eficaz, cuando la publicación por fuerza mayor no pueda hacerse en el Diario Oficial.

Entretanto los actos de contenido particular se dan a conocer a través de la Notificación personal. Los requisitos de la notificación son iguales a los que establecía el artículo 47 del Decreto 01/84.

Se destaca en la modificación que se suprime la notificación por conducta concluyente. Art. 48 del Decreto 01 de 1984 y la regula expresamente en el artículo 72 de la ley 1437 de 2011, precisando igualmente la ineficacia del acto administrativo por irregularidades en la notificación tal como lo preveía el artículo 48 del C.C.A.

La Notificación personal también se entiende efectuada por medio electrónico, si la persona lo autoriza y en estrados. Por medios electrónicos se pueden notificar también, actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas.

El artículo 68 contiene una regla que deberá realizarse previamente a la notificación, se trata de las citaciones para notificación personal, igual que el anterior C.C.A. se debe efectuar en los 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo, para que esta cumpla su propósito se deben tener en cuenta los datos del domicilio del peticionario y de los interesados, dejados en el expediente o el correo electrónico si así lo autorizo; en caso de no tener los respectivos datos se procederá a publicar el acto en la página electrónica de la entidad o en avisos de la misma, esta deberá permanecer por 5 días para que el interesado se entere.

De otra parte la notificación por aviso se surte de manera subsiguiente a no haber podido realizar la notificación personal, reúne las condiciones propias de la notificación, con la advertencia que se considerará surtida el día siguiente del

envió al correo electrónico, número de fax o dirección que reposen en el expediente. Si se desconocen los datos anteriores; se procederá a publicar el acto administrativo en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la entidad; para este propósito se debe tener en cuenta el término de 5 días, el procedimiento continuará ya que la notificación se dará al día siguiente de ocurrida la notificación por aviso.

Para la notificación por aviso, la autoridad deberá dejar constancia en el expediente de que esta se ha llevado a cabo. Las formalidades de esta notificación por aviso consisten realizar una comunicación que deberá contener fecha, autoridad que expidió el acto. Los recursos procedentes y los plazos para la interposición de los mismos, se debe señalar que la notificación se efectúa el día siguiente de la entrega del aviso.

Esta clase de notificación surge, teniendo en cuenta que fue modificada la modalidad de notificación que se daba en el anterior código contencioso administrativo.

Tratándose de la citación para notificación la ley 1437 de 2011, la presenta de manera similar al artículo 44 D. 01/84; pero cambia en el sentido que permite la citación a través de la página electrónica o a través de la publicación en un lugar de acceso público. Suprime el mandato del artículo 44 en relación con la notificación de los actos de inscripción y la reglamenta en el artículo 70 en idéntico sentido, pero advirtiendo que cuando el acto de inscripción haya sido solicitado por persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse al titular dentro de los cinco 5 días siguientes; obligación que no existía para las entidades encargadas de efectuar los actos de registro.

Se da una modificación importante en el artículo 69, la notificación por aviso, que reemplaza la notificación por edicto y se surte al día siguiente de la entrega del aviso en el lugar de destino. Si se desconoce la dirección del interesado, el aviso se publica en la página electrónica y en un lugar de acceso al público por el término de cinco días.

El artículo 71 se constituye en una modificación realizada por el nuevo estatuto en relación a la autorización para recibir notificación, el peticionario deberá acercarse en el término de 5 días, de no poder cumplir con este requisito, la ley permite que autorice a una persona para que lo cumpla a nombre de este; quien solo tendrá derecho a recibir la notificación; pero no tomar atribuciones frente al acto administrativo, de ser así se tendrá por no realizada.

La norma previendo que puede darse la situación de irregularidades en la notificación, considera que esta no tendrá efectos, es decir se considera no realizada.

También se interpreta lo que se denomina notificación por conducta concluyente, que se da cuando el peticionario revela que conoce el acto, consienta la decisión o interponga recursos.

El artículo 71 hace referencia a la notificación, que en la mayoría de casos se puede realizar a través de representación, para tal efecto debe llevar un escrito en el que el peticionario autoriza; esta regla tiene excepción cuando se trate de notificaciones de actos administrativos que reconocen derechos con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social; es decir requiere presentación personal, así lo expresa la norma en mención en su último inciso, la norma aclara que la representación es solo para la diligencia de notificación.

El siguiente artículo 72 considera que de no darse los requisitos establecidos en las normas precedentes respecto a la notificación; se entiende que esta no se llevó a cabo debidamente; o de manera excepcional se produce una clase de notificación denominada: Notificación por conducta concluyente, esta estaba establecida en el anterior Código Contencioso Administrativo y continua en el nuevo estatuto; es considerada en tres casos: que el peticionario o interesado conoce el acto administrativo, está de acuerdo con la decisión consignada en el mismo o interpone recursos contra el acto; esto hace presumir que conocía el contenido del acto administrativo.

Esta notificación no invalida los efectos jurídicos del acto administrativo, ya se tenía conocimiento acerca del mismo. Las irregularidades en la notificación producen otras consecuencias que están a cargo de la administración, tales como que el acto administrativo no se puede ejecutar por la autoridad ya que el interesado no lo conocía; un acto administrativo que no se da a conocer debidamente no existe.

La notificación de los actos administrativos no solo cumple con el principio de la publicidad propia de las actuaciones de la administración, sino que se constituye en la garantía del derecho fundamental de petición; ya que no darse se considera que vulnera el derecho constitucional.

La responsabilidad que tiene la administración de notificar sus decisiones expresadas en actos administrativos implica agotar las estrategias necesarias para darlo a conocer incluso a terceros de quienes no se conoce su domicilio; este aspecto lo trata el artículo 73 del nuevo estatuto en relación a que debe agotar varios mecanismos de publicidad; la modificación se evidencia en que esta se puede hacer a través de la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación. Conforme al artículo 37 el tercero debió de ser citado, este artículo 73 se debe entender en el sentido que el tercero fue citado pero no intervino a pesar de saberlo.

## 12. LOS RECURSOS

Cuadro 10. Comparativo recursos.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
<p>Artículo 50. Recursos en la vía gubernativa por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. el de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.</li> <li>2. el de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.</li> </ol> <p>No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.</p> <p>3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.</p> <p>El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.</p> <p>De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.</p> <p>Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del</p>	<p>Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. el de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.</li> <li>2. el de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.</li> </ol> <p>No habrá apelación de las decisiones de los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.</p> <p>Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.</p> <p>3. el de queja, cuando se rechace el de apelación.</p> <p>El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.</p> <p>De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.</p> <p>Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
<p>caso.</p> <p>Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.</p>	<p>caso.</p>
<p>Artículo 49. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.</p>	<p>Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.</p>
<p>Artículo 51. Oportunidad y presentación. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.</p> <p>Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.</p> <p>El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.</p> <p>Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.</p>	<p>Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.</p> <p>Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.</p> <p>El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios.	Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.
<p>Artículo 52. Requisitos. los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido, y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente.</li> <li>2. acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley.</li> <li>3. relacionar las pruebas que se pretende hacer valer.</li> <li>4. indicar el nombre y la dirección del recurrente.</li> </ol> <p>Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.</p>	<p>Artículo 77. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.</li> <li>2. sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.</li> <li>3. solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.</li> <li>4. indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.</li> </ol> <p>Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.</p>
Artículo 53. Rechazo del recurso. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos expuestos, el funcionario competente deberá rechazarlo; contra el rechazo	Artículo 78. Rechazo del recurso. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
del recurso de apelación procederá el de queja.	competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.
<p>Artículo 55. Efecto suspensivo. Los recursos se concederán en el efecto suspensivo.</p> <p>Artículo 56. Oportunidad. Los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, a no ser que al interponer este último se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.</p> <p>Artículo 57. Admisibilidad. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el código de procedimiento civil.</p> <p>Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y si son varios, o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.</p>	<p>Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.</p> <p>Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.</p> <p>Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.</p> <p>Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.</p> <p>En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.</p>
<p>Artículo 59. Contenido de la decisión. Concluido el término para practicar pruebas, y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse la decisión definitiva. Esta se motivará en sus aspectos de hecho y de derecho, y en los de conveniencia, si es del caso.</p> <p>La decisión resolverá todas las cuestiones que hayan sido planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hayan sido antes.</p>	<p>Artículo 80. Decisión de los recursos. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.</p> <p>La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1457 DE 2011
Artículo 54. Desistimiento. Los recursos podrá desistirse en las condiciones del artículo 13 de este código. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.	Artículo 81. Desistimiento. De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo.
norma nueva	Artículo 82. Grupos especializados para preparar la decisión de los recursos. La autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación.

Fuente: Autora.

Contra los actos administrativos producto del derecho de petición proceden varios recursos; el de reposición, apelación y queja; estos ya se contemplaban en el anterior código contencioso administrativo y se retoman en el nuevo estatuto, se presentan en los artículos 74 y siguientes así:

### 12.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Este recurso es procedente ante la autoridad que tomo la decisión; es decir ante el superior funcional que se expresa en el acto administrativo definitivo, tiene como propósito que se aclare, se modifique o se revoque, así se establece en el artículo 74.

### 12.2 RECURSO DE APELACIÓN

Este recurso deberá interponerse ante el inmediato superior administrativo de quien profirió la decisión, tiene como fin que se aclare, modifique o revoque el acto. Tiene como característica que puede interponerse directamente o en subsidio del recurso de reposición. Este recurso reviste tal importancia ya que constituye en requisito para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa.



### **12.3 RECURSO DE QUEJA**

Este recurso procede cuando se rechaza el recurso de apelación, se interpone ante el superior de quien negó el recurso, para este se deben cumplir un término de cinco días a partir de que fue notificado el rechazo; también se deben cumplir como requisito que la presentación se hará de forma escrita.

El artículo 75 hace referencia a la improcedencia de los recursos; es decir que estos no son viables tratándose de actos de carácter general, de trámite, preparatorios, o de ejecución.

### **12.4 TÉRMINO PARA INTERPONER RECURSOS**

A partir de la notificación personal, la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, el peticionario o los interesados tendrán 10 días, entendidos hábiles, según el artículo 62 del código de régimen político y municipal, para interponer los recursos que considere, así lo expresa el artículo 76 del nuevo código. Esta fue una de las modificaciones respecto al tema de los recursos, en el anterior C.C.A. se tenían solamente 5 días.

El artículo hace relación al término, es decir al lapso de tiempo que tienen los interesados para presentar los recursos; respecto de este se encuentra la modificación hecha en la ley 1437 de 2011, permitiendo que sea el doble de tiempo, ya que el anterior estatuto establecía para este fin solo 5 días; este cambio favorece la garantía del peticionario para cumplir los requisitos para poder acceder a jurisdicción.

La regla respecto del término de los diez días; deberá ser entendida dependiendo de cómo se surtió la notificación con el fin de empezar a contar a partir de qué momento opera el término así si la notificación se realizó de manera verbal en estrados, los recursos se podrán interponer en la misma diligencia; de lo contrario contara con los diez días siguientes a partir de la notificación. Si los interesados fueron llamados a notificarse personalmente en este mismo momento podrán interponer los recursos o esperar a hacerlo dentro del término establecido; si se notifica por aviso los diez días se cuentan a partir del día siguiente a que este fue entregado, finalmente si la notificación se efectuó a través de los medios electrónicos el término se contara a partir de que el peticionario tuvo acceso al acto administrativo, es decir cuando recibió el mensaje de datos.

Es importante destacar lo establecido el artículo 62 de la ley 1437 de 2011, que prevé la situación si fallan los medios electrónicos y esto altera la notificación, se cuentan con tres 3 días más.

De otra parte no existe término para interponer recursos producto del silencio administrativo negativo, o denominados actos presuntos, será el peticionario el que decide en qué momento hacerlo.

Otra de las modificaciones realizadas por el nuevo estatuto, hace referencia a la intervención del Ministerio Público, con el fin de recibir los recurso en el caso que el competente se niegue a hacerlo; así mismo tendrá facultad para tomar las medidas de orden disciplinario a que haya lugar.

De otra parte el artículo 76 hace referencia a la obligatoriedad de interponer el recurso de apelación para poder acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa; este aspecto también se establece en el artículo 161 numeral 2 que lo contempla como requisito de procedibilidad.

## **12.5 REQUISITOS PARA INTERPONER RECURSOS**

Estos se encuentran establecidos de manera general en el artículo 77 de la ley 1437. De manera general los puede interponer el interesado o también podrá hacerlo a través de apoderado debidamente constituido que deberá ser abogado titulado.

Respecto de la forma para hacerlo se prefiere que sean por escrito o a través de medios electrónicos, es importante que contengan por lo menos: la sustentación de los motivos, las pruebas que quiere hacer valer o la solicitud de las mismas, el nombre y la dirección del recurrente para efectos de la notificación. En caso que el recurso sea rechazado solo podrá ser por no cumplir con los requisitos establecidos, contra el rechazo procede el recurso de queja; así se establece en el artículo 77 del nuevo estatuto.

El primer inciso del artículo 79 hace relación a que los recursos se tramitaran en el efecto suspensivo; es decir que la presentación de los mismos interrumpe los efectos de la decisión, mientras estos se resuelven por el funcionario competente. La norma no establece que el acto administrativo se pueda ejecutar de manera parcial.

El mismo artículo establece que los recursos deberán resolverse de plano; excepto si se requiere practicar pruebas, esta es otra de las modificaciones establecidas en el nuevo estatuto que prevé que el término para la práctica de prueba podrá prorrogarse máximo por 30 días, indicando cuando vence el periodo probatorio; también se deberá dar traslado a todos los intervinientes acerca de los recursos interpuestos.

Finalmente el artículo 80 de la nueva ley hace referencia a la decisión de los recursos, destacando que esta deberá ser motivada y deberá resolver todo lo referente a la petición y al recurso, de otra parte el artículo 81 establece que

puede operar el desistimiento de los recursos en cualquier tiempo. Es importante que si desiste del recurso de reposición o de queja queda en firme la decisión inicial del acto administrativo; entretanto si se desiste del recurso de reposición se pierde la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

De manera novedosa la ley 1437 de 2011 establece en el artículo 82, la facultad que tienen las entidades para organizar grupos especializados que se encarguen de contribuir de manera acertada con la resolución de los recursos, pero será el competente quien finalmente tomará la decisión; este aspecto contribuirá con la oportuna resolución de los recursos garantizando así los derechos del recurrente.

A manera de conclusión frente al articulado en relación con los recursos, en la ley 1437 de 2011, se destaca como una de las modificaciones más importantes, la eliminación del vocabulario jurídico de la denominada vía gubernativa que se establecía en el Código Contencioso administrativo de 1984. Esta situación la describe así el Doctor Enrique José Arboleda Perdomo en su libro, *Comentarios al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*:

Se evidencia la supresión de la institución vía gubernativa, y en general de esta expresión dentro del nuevo estatuto, en razón a circunstancias como cierto arcaísmo de la expresión, pues en el estado actual de la literatura jurídica y de la teoría del derecho administrativo no se concibe la existencia de dos vías diferentes para el control de los actos administrativos, la vía gubernativa y la vía judicial. Se considera que ambas vías constituyen el mismo fin, esto es realizar la primacía de del derecho sobre el accionar de las autoridades y como la vía gubernativa tuvo su origen en los privilegios de la administración durante el siglo XIX en Francia, privilegios que en la actualidad han desaparecido, no se justifica mantener una institución y una terminología que no está acorde con la situación actual.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 124.

### 13. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Cuadro 11. Comparativo: silencio administrativo.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>Artículo 40. Silencio negativo.</p> <p>Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.</p> <p>La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.</p>	<p>Artículo 83. Silencio negativo.</p> <p>Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.</p> <p>En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.</p> <p>La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.</p>
<p>Artículo 41. Silencio positivo.</p> <p>Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.</p>	<p>Artículo 84. Silencio positivo.</p> <p>Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva</p> <p>Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.</p> <p>El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.</p>
Artículo 42. Procedimiento para invocar	Artículo 85. Procedimiento para invocar

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>el silencio administrativo positivo</p> <p>La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5, junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto.</p> <p>La escritura y sus copias producirá (sic) todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.</p> <p>Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.</p>	<p>el silencio administrativo positivo.</p> <p>La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.</p> <p>La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.</p> <p>Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.</p>
<p>Norma Nueva.</p>	<p>Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.</p> <p>El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima.</p>

Fuente: Autora.

En relación con el silencio negativo establecido en el artículo 83, se conserva la regla del código anterior en que se contará una vez hayan transcurrido tres (3) meses a partir de la presentación sin que haya sido resulta la petición hecha a la administración; lo que significa que mantienen los mismos términos para la ocurrencia del silencio sustancial y procesal; en cuanto a la competencia de la autoridad para pronunciarse después de configurado el silencio, se recoge la jurisprudencia y se cambia sustancialmente la disposición contenida en el Decreto 01 de 1984, en el sentido de precisar que la autoridad aun habiéndose configurado el silencio administrativo negativo se puede pronunciar hasta cuando el recurrente haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa y se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

Se destaca lo establecido en inciso tercero del artículo 83 de la ley 1437 de 2011 que le permite al peticionario sin respuesta varias alternativas; demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, interponer los recursos administrativos o sencillamente esperar a que la autoridad le notifique el acto administrativo en el que decide. Respecto de la primera alternativa es importante tener en cuenta que se deben haber agotado unos presupuestos como que la demanda debe acompañarse de la prueba de la iniciación de la actuación administrativa o de que los recursos administrativos fueron interpuestos, esto tiene relevancia para determinar el tiempo que exige la ley para configurar el acto presunto o negativo, en este mismo punto es necesario remitirnos al artículo 164 numeral 1, literal d que hace referencia que para demandar un acto administrativo presunto no existe caducidad, es decir que se puede interponer en cualquier tiempo.

Se amplía en esta forma los términos de la ocurrencia del silencio administrativo negativo en forma por demás desmesurada y es en este punto en el ocurre la modificación a este artículo ya que pueden existir casos en que la ley establece un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición, entonces se ampliara el plazo por un mes más, contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión. Esta es la modificación que llenó un vacío existente en el anterior C.C.A. ya que se fijó el término para que se produzca el silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos especiales en los que la ley señala un plazo superior.

La doctrina ha considerado la figura del silencio negativo como una ficción jurídica que si bien propende por la protección de los derechos de los administrados que no obtienen respuesta a sus peticiones; a su vez se constituye en un factor que permite evidenciar la inactividad de la administración y sobre todo que no cambio en esencia lo ya establecido en el C.C.A; pero si se interpreta claramente que las autoridades administrativas tengan facultades para resolver cuando quieren; significa esto que no pierden competencia para decidir, también a manera de crítica se debe tener en cuenta que se le trasladan al juez las funciones de la administración a causa de su inactividad.

El doctor Enrique Arboleda Perdomo concluye respecto al silencio negativo: “el silencio administrativo es un mecanismo para que el particular pueda interponer los recursos ante la misma administración o demandar ante los jueces, a partir de la suposición de una decisión negativa.”<sup>91</sup>

El Doctor Perdomo en su libro comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo de lo contencioso administrativo afirma: “La regla general consiste en que el silencio es negativo, esto es, se asume por la ley que la decisión es desfavorable al recurrente, de manera que queda en firme la decisión recurrida”.<sup>92</sup>

De otra parte los redactores del código en la participación del doctor Enrique Gil Botero, explica los alcances del artículo 83 en relación al silencio negativo así: “La disposición insta la presunción de decisión negativa como regla general; el término para que esta se produzca no se cambió y se supedita a la no notificación del acto administrativo y no a la inexistencia del pronunciamiento por parte de la administración”.<sup>93</sup>

De otra parte continua la figura del silencio positivo que ya traía el C.C.A. que consiste en que se entiende que la decisión de la administración es positiva en casos establecidos en la ley, así lo establece el artículo 84. El Doctor García de Enterría establece al respecto: “En este caso la presunción del legislador es la de otorgarle a la inactividad de la administración el carácter de respuesta favorable a los intereses del peticionario. Se trata de una sanción mucho más grave porque puede afirmarse no solo la existencia de un verdadero acto ficto o presunto, como quiera que el objeto de la norma no es de un alcance simplemente procesal sino el de suplir la autorización o reconocer el derecho que se ha instado”.<sup>94</sup>

El Doctor Enrique Gil Botero plantea que: “El principal problema que sigue planteado la institución es el de la posibilidad de su revocatoria directa, como quiera que se está ante actos administrativos favorables, o lo que es igual, frente a derechos que han ingresado en el patrimonio del particular. La nueva regulación abre la posibilidad para que la autoridad administrativa retire del ordenamiento jurídico el acto ficto siempre y cuando reúna las exigencias que el mismo código exige”.<sup>95</sup>

Se hace necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 97 de la ley 1437 de 2011, en relación al requisito que se debe tener en cuenta para adelantar la

---

<sup>91</sup> Ibíd., p. 139.

<sup>92</sup> Ibíd., p. 140.

<sup>93</sup> GIL BOTERO Enrique. Recursos. Silencio administrativo y revocatoria directa. En: CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Memorias: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: La Institución, 2001. p. 219.

<sup>94</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. Op. cit., v. 2, p. 106.

<sup>95</sup> ARBOLEDA PERDOMO. Op. cit., p. 139.

revocatoria del acto ficto producto del silencio positivo cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Seguidamente el artículo 85 establece la manera como se debe hacer efectivo el silencio positivo; esto es través de la protocolización de la constancia de la petición junto con la declaración jurada de no haber sido notificado de la misma. Se entiende que el término para que opere el silencio negativo es de tres 3 meses si la ley especial no establece un término diferente. Se destaca que la escritura produce los efectos legales de decisión favorable y es una obligación de las autoridades reconocerla como tal.

El artículo 86 aparece como novedad en la ley 1437 de 2011 ya que hace explícita la forma en que opera el silencio administrativo frente a la respuesta los recursos de reposición y apelación, en estos el término es de dos 2 meses sin que se haya tenido respuesta de los mismos, el recurrente deberá entender que la respuesta es negativa, se hace claridad que dicho término se suspende si se está llevando a cabo practica de pruebas.

Igual que silencio administrativo en las peticiones, la autoridad no pierde competencia para resolver; excepcionalmente esto ocurre si la administración es notificada del auto admisorio de la demanda.

El inciso final aclara y controla la inactividad de la administración a través de sus autoridades cuando advierte que la no resolución de los recursos se constituye en falta disciplinaria.



## 14. CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Cuadro 12. Comparativo: conclusión del procedimiento administrativo.

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
<p>Artículo 62. Firmeza de los actos administrativos</p> <p>Los actos administrativos quedarán en firme:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.</li> <li>2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.</li> <li>3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.</li> <li>4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.</li> </ol>	<p>Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos.</p> <p>Los actos administrativos quedarán en firme:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.</li> <li>2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.</li> <li>3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos</li> <li>4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.</li> <li>5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.</li> </ol>
	<p>Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.</p>
<p>Artículo 64. Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos</p> <p>Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la</p>	<p>Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de</p>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.	inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.
<p>Artículo 65. Ejecución por el obligado</p> <p>Cuando un acto administrativo imponga una obligación a un particular y éste se resistiere a cumplirla, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Cada multa puede llegar hasta un millón de pesos (\$ 1.000.000). Si fuere posible que la administración o un agente suyo ejecuten los actos que corresponden al particular, lo harán a costa de éste, si continuare en rebeldía</p>	<p>Artículo 90. Ejecución en caso de renuencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra.</p>
<p>Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria</p> <p>Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo *pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por suspensión provisional.</li> <li>2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.</li> <li>3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.</li> <li>4. Cuando se cumpla la condición</li> </ol>	<p>Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</li> <li>2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.</li> <li>3. Cuando al cabo de cinco (5) años de</li> </ol>

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan su vigencia.	estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia.
Artículo 67 Excepción de pérdida de ejecutoriedad. Cuando el interesado se oponga por escrito a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla, y resolver dentro de un término de quince (15) días. Contra lo que decida no habrá recurso alguno.	Artículo 92. Excepción de pérdida de ejecutoriedad. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.

Fuente: Autora.

El capítulo VIII de la ley 1437 de 2011 en relación con la conclusión de procedimiento administrativo, de manera general presenta lo que ya estaba establecido en la anterior legislación, no obstante se presentaron algunas modificaciones así en el artículo 87 en el numeral 1 que “contra los actos administrativos en firme no procede ningún recurso” y hace claridad a partir de qué momento quedan en firme, a manera de ejemplo de este numeral se trataría entonces de los actos administrativos de contenido general, los de trámite, los de ejecución, cuando la ley los prohíbe de forma expresa.

Los respectivos numerales del artículo modificados establecen: 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

De la norma se interpreta que la firmeza de los actos administrativos determina momento en que la administración pone fin a su actuación, es decir que los actos comienzan a ser obligatorios y por tanto se deben ejecutar.

El Doctor Enrique Arboleda Perdomo interpreta que: “La norma no regula otra de las hipótesis de terminación de los procedimientos administrativos, la del silencio

administrativo negativo, en donde la firmeza del acto se tiene a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda que se presente en su contra ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pues a partir de este momento la autoridad pierde competencia para decidir el asunto, de conformidad con el artículo 86".<sup>96</sup>

Respecto al artículo 88 presunción de legalidad de los actos administrativos, esta aparece como una modificación ya que en anterior C.C.A., no se encontraba expresamente. La interpretación que se hace de la norma es que los actos administrativos se presumen legales, es decir que la autoridad administrativa al emitir sus actos debe generar seguridad jurídica y sus decisiones deben estar enmarcadas en la ley, no obstante quien pretenda la nulidad de los mismos deberá acudir a la jurisdicción contenciosa. Al respecto el Doctor Perdomo plantea:

La presunción de legalidad va precedida de dos supuestos que la diferencian de la de los actos de los particulares: el primero su unilateralidad, es decir, que la autoridad administrativa puede cambiar el statu quo, tanto de manera general en los reglamentos como particular en los actos concretos, sin que en ninguno de estos casos medie el consentimiento de los afectados, y el segundo, que por el solo hecho de su firmeza deben ser cumplidos, los de contenido general como normas jurídicas que son, y los individuales en cuanto son ejecutorios, esto es, pueden ser ejecutados sin necesidad de autoridad judicial. Entonces, consagrar en un código de procedimiento la presunción de legalidad de los actos administrativos tiene la consecuencia de trasladar al impugnante la carga de demostrar la ilegalidad del acto, sin perjuicio de su ejecución oficiosa.<sup>97</sup>

También en este artículo se interpreta la anulación del acto administrativo que solo procede cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo así lo determine en una sentencia, significa en este caso que el acto administrativo desaparece del mundo jurídico. Finalmente el artículo 88 hace referencia a la suspensión provisional del acto administrativo, que consiste en una medida cautelar que impide el cumplimiento del mismo.

Con relación al tema del carácter ejecutorio de los actos administrativos expedidos por las autoridades, debe entenderse que cualquier clase de acto debe cumplirse y es la autoridad administrativa la encargada de este propósito; incluso con el apoyo de la policía en ciertos casos en que se requiera de la fuerza y colabore con la entidad pública. Es importante destacar que dependiendo del contenido del acto se procederá de cierta forma, así por ejemplo si se trata de actos de contenido

---

<sup>96</sup> Ibid., p. 142.

<sup>97</sup> Ibid., p. 142.

particular, deben ser cumplidos o ejecutados para que sea posible la ejecución de la decisión por los obligados a hacerlo, es decir que tienen carácter ejecutorio.

El Doctor Perdomo analiza el artículo 89 y contempla una serie de reglas se requiere:

En primer lugar ordena la norma que los actos se deben cumplir de inmediato, esto es, son obligatorios a partir del momento en que adquieren firmeza, en segundo término, deben ser cumplidos por los obligados, vale decir la misma autoridad o los particulares dependiendo del mismo acto, en tercer lugar, es frecuente que para ejecutar el acto administrativo se requiera expedir otros actos jurídicos, como confirmar un nombramiento en los casos exigidos por la ley.

El artículo 90 hace referencia a la ejecución en caso de renuencia específicamente cuando un particular se niega a cumplir con lo establecido en un acto administrativo que se encuentra en firme y que no constituye obligación dineraria, la autoridad administrativa deberá adelantar el procedimiento de imponer multas, controlando de esta manera la ejecución de sus actos administrativos.<sup>98</sup>

En la práctica es importante que se le haga un requerimiento al particular con el fin de informarlo y ponerlo en situación de renuencia respecto de la obligación que debió cumplir, es decir que este llamado tiene el propósito de forzar el cumplimiento de lo contrario se aplicara a multar al obligado con las penas establecidas en la ley. “Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

De otra parte la ley establece criterios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de imponer las multas significa esto que la autoridad administrativa debe tener en cuenta el fin del acto administrativo no ejecutado por el particular con el fin de graduar la sanción atendiendo a los principios mencionados. Se debe tener en cuenta que no se pueden confundir las multas con la indemnización de perjuicios causados por el incumplimiento.

El artículo 91 plantea la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, del cual se interpreta que por regla general los actos administrativos son de obligatorio cumplimiento; así mismo expresa que la única instancia que tiene facultades para anularlos es la jurisdicción contenciosa administrativa. Se plantean hipótesis a partir de las cuales el acto administrativo pierde la obligatoriedad y por tanto no se ejecuta estas son: Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para

---

<sup>98</sup> Ibíd., p. 143.

ejecutarlos; cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto y cuando pierdan vigencia.

Respecto de la causal del No. 1 hace relación a que el juez suspende el cumplimiento de cualquier tipo de acto administrativo por causar perjuicios; en este caso se debe demostrar la ilegalidad del mismo.

El numeral 2 del artículo 91 Se interpreta que esta causal aplica para actos administrativos de contenido particular y tiene aplicabilidad cuando desaparecen supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al acto administrativo, respecto de este numeral es importante señalar la interpretación hecha por la doctrina del Doctor Arboleda Perdomo: “se conoce por supuesto de derecho al conjunto de normas que permiten la expedición del correspondiente acto administrativo que ordena la relación sustancial o de fondo que se presenta entre la autoridad y el particular, es decir, que regulan el objeto jurídico o contenido de la decisión administrativa, y no las de carácter procedimental o meramente formales. De este aserto se desprende que la desaparición del supuesto de derecho implica que la nueva ley prohíba o limite la actividad objeto del acto administrativo, de tal manera que impida continuar produciendo efectos”.<sup>99</sup>

El numeral 3 hace relación a que las autoridades tienen un lapso de tiempo de 5 años para hacer que sus decisiones se cumplan a partir de que al acto administrativo adquiere firmeza; en este punto que sanciona la inactividad de la administración para hacer que sus actos que son de obligatorio cumplimiento cumplan el propósito para el cual fueron emitidos.

El numeral 5 del artículo 91 se predica para actos administrativos que contienen una condición resolutoria o un plazo establecido, a manera de ejemplo de estos son las licencias. El Doctor Arboleda Perdomo expresa: “la pérdida de vigencia puede darse por la derogatoria por la autoridad que lo expidió, o por la abolición de la ley reglamentada, hecho que conlleva a la pérdida de vigencia de los reglamentos que la desarrollan”.<sup>100</sup>

De manera general el artículo 91 de la ley 1437 de 2011 no sufrió ninguna modificación en relación con el derogado código contencioso administrativo.

El artículo 92 hace referencia a la excepción de pérdida de ejecutoriedad, esto hace referencia a que el particular tiene facultades para oponerse al cumplimiento de un acto administrativo en las circunstancias en que el propósito de este haya desaparecido; en este caso la autoridad que produjo el acto administrativo deberá suspenderlo y resolver en el término establecido en la norma, además deberá emitir otro acto administrativo que decida la excepción mencionada el cual no

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 146.

<sup>100</sup> Ibid., p. 147.

tendrá recursos; pero si podrá impugnarse en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Al respecto del artículo 92 la doctrina hace un análisis que permite la comprensión así: “la pérdida de ejecutoriedad opera de pleno derecho, esto es por ministerio de la ley, de lo que se desprende que no requiere declaración alguna para que produzca efectos. Por esta razón la ley instituyó una excepción para oponerse a la acción de la administración, en vez de una petición para obtener la declaración correspondiente”.<sup>101</sup>

También es importante anotar otros cometarios de la doctrina en relación con el mismo artículo 92 el Doctor Arboleda Perdomo lo plantea: “ni la autoridad ni un tercero debe tratar de ejecutar un acto administrativo cuyos efectos han terminado, pero si lo hace, si pretende su ejecución, bien por los medios administrativos de los artículos 89 y 90 de este código o por vía judicial si fuere precedente, el afectado deberá plantear la excepción de perdida de ejecutoriedad”.<sup>102</sup>

La modificación de este artículo respecto del C.C.A. se centra en que el acto administrativo podrá ser impugnado en vía jurisdiccional.

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 147.

<sup>102</sup> Ibid., p. 147.

## 15. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación se desarrollo a partir de la interpretación del anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984 en comparación con el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo ley 1437 de 2011, en relación con el procedimiento administrativo y las implicaciones que este tiene en favor del acceso de las personas a la administración pública, se destaca en la investigación que por tratarse de una ley de reciente aplicación, aun no se puede tener un punto de vista de la realidad; en tal sentido se realizaron solamente apreciaciones de aplicación real y de eficacia de la norma; así como de interpretación jurídica, de las que me permito concluir lo siguiente:

- La ley 1437 de 2011 se caracteriza por ser un código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; en este sentido por primera vez en este campo se establece un procedimiento general; que permite a los administrados y litigantes tener unos parámetros claros al momento de interactuar con el Estado.
- En el aspecto estudiado se encontró que las modificaciones realizadas a este nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; especialmente en relación con el derecho de petición establecen no solo los parámetros para llevar a la practica este derecho constitucional, sino que tiene en cuenta las implicaciones que este debe tener en favor del acceso de todas las personas a la administración pública.
- La ley 1437 de 2011 se ajusta a la Constitución Política de Colombia de 1991; caracterizada por ser una carta garantista de derechos y que propende por la relación entre los administrados y la administración pública, por lo tanto todas las modificaciones que se encontraron en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984 facilitan y permiten el acceso de las personas a las entidades del Estado en la búsqueda de salvaguardar derechos así como el cumplimiento de deberes como ciudadanos.
- La ley 1437 de 2011 en el aspecto del procedimiento administrativo, no presenta novedades en comparación con el anterior Código Contencioso Administrativo, hace modificaciones y aportes importantes, que buscan superar las dificultades que presentaba la anterior reglamentación en este aspecto; además de reorganizar la estructura del procedimiento dándole un orden a su articulado, pero sobre todo teniendo en cuenta los avances jurisprudenciales que se habían venido desarrollando en este aspecto.
- Teniendo en cuenta que gran parte del tema abordado en relación con el procedimiento administrativo; en lo concerniente con el derecho de petición, esta



sujeto a una inexequibilidad, y que el proyecto de ley 065 de 2012 hace nuevos aportes en este tema, se sustituirá el título II del Código de Procedimiento Administrativo contencioso Administrativo, del artículo 13 a 33 de la parte primera del mismo, de este proyecto se puede interpretar que las reglas generales ya establecidas no se modifican y buscan el mismo fin, la defensa de los derechos de los administrados y el acceso de todas las personas a la administración pública, en tal sentido el paso de una ley ordinaria a una ley estatutaria es una corrección de carácter meramente formal, en razón de las clases de normas que los legisladores deben expedir en este caso en particular.

- El objetivo general de este trabajo fue comparar y encontrar las modificaciones hechas en la nueva reglamentación en relación con el procedimiento administrativo, por tal razón este permitirá encontrar con facilidad los aportes que aún se siguen haciendo a la nueva reglamentación y solo su implementación y puesta en práctica por los administrados y autoridades, podrá permitirnos encontrar las implicaciones que esta tenga en el ordenamiento jurídico colombiano.
- Se evidencia que las modificaciones no fueron sustanciales, al realizar el comparativo se encuentra que las más importantes fueron: Se amplía el catálogo de principios, se adiciona un capítulo en relación con los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones, de la administración y los administrados, en el capítulo relacionado con el derecho de petición se cambian algunos términos, se ratifica y hace énfasis en la función del Ministerio Público frente al tema, se anexa la modalidad de presentación de peticiones a través de medios electrónicos y de transferencia de datos, se hace énfasis en el respeto entre administrados y autoridades al momento de presentar y/o resolver las peticiones; se incluyen los casos en los cuales deberá haber atención prioritaria de peticiones, se ordena a las entidades del Estado organizarse para el trámite de las peticiones.
- El procedimiento administrativo general permitirá a gobernantes y gobernados, desarrollar una comunicación armónica en el marco de principios constitucionales tales como la imparcialidad, la igualdad, la prevalencia del interés general, la buena fe entre otros; principios estos que no debe desconocer el administrador público.
- Bajo la perspectiva que toda actuación administrativa inicia con el ejercicio del derecho fundamental de petición; es aquí donde las autoridades deben convertirse en las promotoras del mismo, llevando un procedimiento debido y adecuado a la ley 1437 de 2011; que garantice los derechos de los destinatarios del accionar administrativo; como consecuencia de esto la administración debe dejar de lado la arbitrariedad y el ejercicio del poder unilateral, adoptando una posición garantista, en tal sentido deben tomar decisiones acordes a la Constitución Política de

Colombia de 1991 y al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- El procedimiento administrativo puede interpretarse como la sucesión formal de actos que permiten el cumplimiento de los fines del Estado y por ende el cumplimiento de las funciones de las autoridades administrativas, que conducen a la expedición de un acto administrativo que expresa la voluntad de la administración y que tiene implicaciones en favor del acceso de las personas a la administración Pública.

## **16. RECOMENDACIONES**

Teniendo como fundamento que el Derecho es cambiante, y que la realidad jurídica de nuestro país esta en auge a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, lo que ha generado la expedición y modificación la normatividad vigente; el Derecho Administrativo no ha sido ajeno a esas transformaciones en este sentido es que se cambia el anterior código por la nueva reglamentación contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior espero que la interpretación y comparación que he realizado del Procedimiento Administrativo, permita evidenciar las implicaciones que traerá la nueva reglamentación para las entidades Estatales y sus beneficios para todas las personas que acceden a la administración en reclamo de sus derechos.

La recomendación entonces es que todas las personas exijamos que la norma no queda en el papel; sino que permita la eficacia y eficiencia del Estado a través de las autoridades que son las encargadas de lograr que el procedimiento administrativo cumpla su finalidad: proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la aplicación del principio de legalidad, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.

## BIBLIOGRAFÍA

ALESSI, Renato, Instituciones de derecho administrativo. Barcelona: Bosch, 1970, 2v.

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Legis, 2012, 443 p.

BELADÍEZ ROJO, Margarita. Validez y eficacia de los actos administrativos. Madrid: Marcial Pons, 1994. 304 p.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl Eugenio. La teoría del acto administrativo. Barcelona: Iustel, 2005, 214 p.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 (enero 18), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

-----. Ley 527 de 18 de agosto 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establece las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

-----. Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

-----. Ley 594 de julio 14 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

-----. Ley 734 de 2002 (febrero 05), por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

-----. Ley Estatutaria 1266 de 2008 (diciembre 31), por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

-----. Proyecto de ley 65 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Radicación Número: 08001-23-31-000-2010-00722-01, de veinte (20) de enero de dos mil once (2011). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

-----, Sentencia 14 de abril de 2010. Proc.2005-01472-01, Sección III. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia 137/11 M.P. María Victoria Calle Correa.

-----, Sentencia C- 542 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

-----, Sentencia C-018 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

-----, Sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

-----, Sentencia C-693 de nueve (9) de julio de dos mil ocho (2008). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

-----, Sentencia C-822 de 31 de agosto de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

-----, Sentencia T 053 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

-----, Sentencia T 081 de 2007. M.P. Nilson Pinilla.

-----, Sentencia T- 1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

-----, Sentencia T 1046 de 2002. M.P. Jaime Araújo Rentería.

-----, Sentencia T 114 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Treviño.

-----, Sentencia T 131 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

-----, Sentencia T 161/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

-----, Sentencia T 183 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

-----, Sentencia T 249 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

-----, Sentencia T 414 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

-----, Sentencia T 437 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

-----, Sentencia T 455 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- . Sentencia T 464 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- . Sentencia T- 464 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- . Sentencia T- 511 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- . Sentencia T- 729 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- . Sentencia T-042/11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- . Sentencia T-178-00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- . Sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 19 de 2012 (enero 10). Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Reglamentado por el Decreto Nacional 1450 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

----- . Decreto 624 de 1989 (30 de marzo de 1989), por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Memorias: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: La Institución, 2001. 534 p.

DIEZ, Manuel María. Derecho administrativo. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1976. 2v.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. 12 ed. Bogotá: Temis, 2008, 2v.

GIL BOTERO Enrique. Recursos. Silencio administrativo y revocatoria directa. En: CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Memorias: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: La Institución, 2001. p. 219.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. Derechos fundamentales. 2 ed. Bogotá: 3R Editores, 1997, 410 p.

MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. Granada: Comares, 2004. 488 p.

MUNAR CASTELLANOS, Lucelly Rocío y ORTIZ ARCINIEGAS, Luis Roberto. Nuevo régimen administrativo especial y procesal: comentarios al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2011, 302 p.

ROBLEDO DEL CASTILLO, Pablo Felipe. El proceso administrativo general y el procedimiento administrativo sancionatorio. En: CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Memorias: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: La Institución, 2001. p. 205-206.

SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1974. 2v.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 11 ed. Bogotá: Temis, 1997. 381 p.